



Facultad de Filosofía y Letras  
Máster en Historia Contemporánea

El Estado de Partidos y la Transición Española  
The States of Parties and the Spanish Transition

Javier Corada Montano

Carlos Dardé Morales

Curso 2015 / 2016

## EL ESTADO DE PARTIDOS Y LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

### ÍNDICE

<b>1- Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>2- Estado de la cuestión y fuentes.....</b>	<b>6</b>
<u>2.1- El Estado de Partidos.....</u>	<u>6</u>
<u>2.2- La Transición Española.....</u>	<u>11</u>
<u>2.3- Fuentes para un nuevo estado de la cuestión.....</u>	<u>18</u>
<b>3- El Estado de Partidos.....</b>	<b>24</b>
<u>3.1- La Época Liberal y la crisis de la Primera Guerra Mundial.....</u>	<u>24</u>
<u>3.2- La Europea de Entreguerras: el nacimiento del Estado de Partidos.....</u>	<u>29</u>
<u>3.3- La crisis de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría.....</u>	<u>36</u>
<u>3.4- El Estado de Partidos y las leyes electorales.....</u>	<u>41</u>
<b>4- La Transición Española.....</b>	<b>44</b>
<u>4.1- El Tardofranquismo y la Transición Española: la crisis de Estado del     Franquismo.....</u>	<u>44</u>
<u>4.2- Auge y caída de la oposición antifranquista: de la Ruptura Democrática a la     Ruptura Pactada.....</u>	<u>49</u>
<u>4.3- El Rey del Estado: El comienzo de la Transición durante el Gobierno de     Carlos Arias.....</u>	<u>59</u>
<u>4.4- El pacto de la Transición: El Gobierno de Adolfo Suárez y la Ley para la     Reforma Política.....</u>	<u>65</u>
<u>4.5- La Constitución de 1978: el proceso constituyente formal y el final de la     Transición.....</u>	<u>74</u>
<b>5- El Estado de Partidos y la Transición Española : conclusiones.....</b>	<b>81</b>
<b>6- Bibliografía y fuentes.....</b>	<b>85</b>



## 1- Introducción

*“Si, dice usted que denigro a los tiempos actuales, mientras aguardo que triunfe un Estado más floreciente; aunque así fuera, esto no significa denigrar la modernidad, como usted pretende.”* (G. Hakewill, *Apologie* (1635)).

El presente trabajo de investigación está enfocado al estudio de dos temas: el Estado de Partidos y la Transición Española. Los principales objetivos a alcanzar que motivan la investigación son: la definición y exposición de hechos y fenómenos escasamente conocidos social e historiográficamente; la aportación de nuevos datos y fuentes al debate historiográfico; y la realización de una interpretación diferente respecto a la dominante en el estado de la cuestión de la Transición Española, señalando aquellos puntos donde entren en contradicción.

El primer objeto de estudio, el Estado de Partidos, es un tipo de régimen político cuyo origen se remonta a las primeras décadas del siglo XX. El origen y desarrollo de ese concepto jurídico-técnico se debe en especial al jurista Gerhard Leibholz, una de las grandes referencias de la jurisprudencia alemana que presidió el Tribunal Constitucional alemán de Bonn tras la Segunda Guerra Mundial. Para la investigación se han consultado sus principales estudios, publicados principalmente en los años 50 en plena Guerra Fría.

Para la explicación del origen, naturaleza y desarrollo histórico del Estado de Partidos se profundiza en tres cuestiones principalmente: el Estado Liberal y su crisis tras la Primera Guerra Mundial; el nacimiento del Estado de Partidos y el apogeo totalitario durante la Europa de Entreguerras; y la reconstrucción del Estado de Partidos y su desarrollo en la Guerra Fría, a partir del contexto de los procesos constituyentes que se iniciaron en Alemania e Italia con la crisis de la Segunda Guerra Mundial.

El objetivo es comprender qué es el Estado de Partidos y por qué, cuándo y cómo nace la partidocracia como forma de gobierno, así como qué consecuencias principales tuvo el cambio respecto del anterior modelo parlamentario del Estado Liberal. Se analiza también la evolución que tuvo este modelo en Alemania e Italia durante los años del auge del totalitarismo, terminando con la reconstrucción de la postguerra para comprender las causas su posterior desarrollo histórico durante la llamada Guerra Fría.

El segundo objeto de estudio, la Transición Española, fue un acontecimiento fundamentalmente político que tuvo lugar en los años 70 del siglo XX. Como tal se caracterizó esencialmente por ser el período en el que se produjo el proceso

constituyente que reformó la dictadura del General Franco en la monarquía de Juan Carlos I, quien a la muerte del dictador tuvo que reformar el régimen para superar la profunda crisis de legitimidad democrática que éste atravesaba.

Al igual que en el caso del Estado de Partidos la investigación también se articula en torno al estudio de su origen, su naturaleza y su desarrollo histórico, enlazándose ambos objetos de estudio cronológicamente a través de la Guerra Fría. Al ser el proceso constituyente producto de un pacto reformista el análisis se centra también en los actores constituyentes, que por un lado son las élites profranquistas encabezadas por el Rey y, por el otro lado, las élites antifranquistas dirigidas por el PSOE, el PCE y el grueso de los grupos políticos catalanistas.

Para el estudio de la Transición Española se parte de tres pilares: la crisis del Estado franquista, el auge de la oposición antifranquista y la Constitución de 1978. Sin ignorar la importancia de los factores económicos y culturales el enfoque es principalmente político, centrándose la investigación en qué cambio hubo, cómo se produjo, quién lo llevó a cabo, cuándo tuvo lugar y sus principales causas y consecuencias.

Sobre la Transición aunque hay diversas periodizaciones en la historiografía todas se articulan en torno a la década de los 70. En este caso se divide cronológicamente la Transición en dos fases principales: una inicial tardofranquista o de pre-Transición que comienza entre 1967 y 1969, con el establecimiento de la L.O.E y el nombramiento de Juan Carlos I como sucesor del dictador; y una final en la que tras la muerte del General Franco en 1975 se establece la Constitución de 1978.

En cuanto al análisis en primer lugar se abordan los años del Tardofranquismo, el contexto de los últimos años del régimen franquista que desembocó en el proceso constituyente. En este sentido es considerado como una fase de pre-Transición por ser la etapa en la que se desarrollaron los principales factores que sustentaron a las élites reformistas, principalmente vinculados a la crisis de Estado y al crecimiento masivo de las fuerzas antifranquistas.

En segundo lugar se profundiza en el proceso constituyente oficial, especificando los rasgos e hitos fundamentales del mismo a partir de un análisis que se divide en tres fases: una primera que empieza el 22 de Noviembre de 1975, tras la muerte del General Franco y la sucesión de Juan Carlos I, y termina el 4 de julio de 1976, tras la dimisión de Carlos Arias y la llegada de Adolfo Suárez a la presidencia del gobierno; una segunda en la que se inicia oficialmente la reforma política del Franquismo acabando con el proceso electoral del 15 de junio de 1977; y una tercera que se

caracteriza por el proceso de redacción y establecimiento de la Constitución de 1978, terminando con las elecciones de marzo de 1979.

A modo de conclusión se examina la Constitución de 1978 con el objetivo de describir y explicar el producto final de la Transición, enfatizando en el ordenamiento jurídico establecido y en los rasgos fundamentales de la nueva organización del poder político. Para ello es fundamental tener en cuenta el modelo de la Ley Fundamental de Bonn de la República Federal de Alemania de 1949, por ser su principal referencia.

## **2- Estado de la cuestión y fuentes**

### 2.1- El Estado de Partidos

La historiografía española sobre el Estado de Partidos está poco desarrollada, siendo la obra de Manuel García Pelayo (primer presidente del Tribunal Constitucional Español entre 1980 y 1986) *El Estado de Partidos* de 1986 la principal obra de referencia sobre el tema. (1) El autor, que no es historiador sino jurista y politólogo, destaca por ser el primero en introducir en España el término de Estados de Partidos.

Su fuente fundamental son los estudios de Gerhard Leibholz, quien en su obra *Los problemas estructurales de la democracia moderna* (2), del año 1958, expone los mejores análisis de la jurisprudencia alemana al respecto. En ellos se enuncian las claves para comprender el origen, la naturaleza y la evolución del Estado de Partidos, en un intento de su autor de explicar la nueva relación que establece entre la organización del poder y la sociedad de masas sobre la que opera.

El cambio esencial según Leibholz consiste en la sustitución del principio de representación política por el principio de identidad política, de tal manera que los electores se identifican con los partidos que votan, dándoles fuerza y legitimidad, sin elementos estructurales de representación política. Es importante tener en cuenta que

---

1 GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986. Otros autores de referencia muy poco conocidos son Antonio García-Trevijano y Gonzalo Fernández de la Mora, éste último con obras como *La partidocracia* de 1976. Para un estudio de mayor profundidad sobre éste último existen dos excelentes trabajos de Pedro Carlos González Cuevas: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*. Madrid, 2000; y *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De las crisis de la Restauración al Estado de Partidos (1898-2000)*, Madrid, 2005. De éste último autor también hay una biografía llamada *La razón conservadora. Gonzalo Fernández de la Mora, una biografía político-intelectual*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015, 469 págs.

2 LEIBHOLZ, Gerhard: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.

ambos principios tienen su propia naturaleza, resultando de su aplicación modelos políticos diferentes.

Respecto al principio de identidad Leibholz lo destaca como un nuevo mecanismo de funcionamiento que es la base del Estado de Partidos, que él denomina como una nueva forma de democracia directa: *“La voluntad de la mayoría de los partidos debe identificarse por el pueblo con la “volonté générale”, con la voluntad de todos, para poder fundar la unidad de la totalidad nacional y con ello la del Estado”*. (3) El desarrollo material ese concepto de identidad requiere de un proceso de identificación, que se concreta en plebiscitos (los procesos electorales) para refrendar la cuota de poder de cada partido estatal.

En este sentido el término partidocracia hace referencia a que el poder político radica en los partidos, estructurándose ese poder a través de la ley electoral proporcional o de listas que hace de sus cúpulas ejes fundamentales de la vida política. La clave de su poder está en que tienen el privilegio en exclusiva de redactar las listas, lo que a su vez les permite poder monopolizar el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. (4) Según Leibholz el nuevo régimen sigue el ideal de la democracia directa de Rousseau y no el de la democracia representativa, sin elementos estructurales de representación política.

En contrapartida a esta falta de representación en la estructura política, propia del tradicional sistema electoral mayoritario, Leibholz señala que los partidos integran a las masas en el Estado además de que éstos siguen dependiendo del apoyo popular en plebiscitos. Sobre este cambio jurídico-constitucional es donde se concentra la principal polémica entre los defensores y detractores del Estado de Partidos, coincidiendo ambas partes en el análisis descriptivo: los partidos políticos se convierten en órganos estatales que concentran el poder en sus cúpulas,

---

3 LEIBHOLZ, Gerhard: *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlín, De Gruyter 1966, p.115. Citado en la obra de SCALONE, Antonino: *La representación de intereses en la doctrina alemana del Estado en el 1900 y la reflexión de J.H. Kaiser*, en “Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional”, Coord. Francisco J. Bastida, *La Representación Política*, Oviedo, Nº 3, Volumen 3, p. 242-243.

4 “La constitución material del siglo XX ha conocido una transformación radical: como consecuencia del advenimiento de los grandes partidos de masa y de la introducción del sistema proporcional, los diputados han perdido su independencia y libertad, complementos indispensables de una auténtica capacidad de representación”. LEIBHOLZ, Gerhard: *Das Wesen...*, pp. 88-89, citado en SCALONE, Antonino: *La Representación...*, p. 240.

desapareciendo el parlamento de facto al quedar despojado de su esencia representativa. (5)

Las diferencias más significativas entre ambas tendencias interpretativas surgen respecto a la valoración de esta situación: los primeros la asumen como algo positivo coherente con la nueva lógica aplicada, arguyendo en último término que el control que establece la constitución sobre los partidos es suficiente garantía; y los segundos destacan como grave problema radical que los diputados quedan como funcionarios a sueldo de las cúpulas de los partidos estatales, eliminándose toda posibilidad de que haya representación política del electorado. (6)

Desde el punto de vista positivo se defiende que esa falta de representación se compensa con la integración de la sociedad en el Estado, consiguiendo la partidocracia establecer una armónica relación entre el Estado y la nación. Desde el negativo y por las mismas causas se concluye que tal armonía no existe, esencialmente por la corrupción política sistémica que implica la falta de representación, la falta de separación de poderes y la falta de separación entre Estado y sociedad civil (o entre el Estado y la nación). (7)

Leibholz, uno de los mejores exponentes de la perspectiva defensora del Estado de Partidos, es también una de las fuentes por excelencia de los detractores. Esto se debe a que a pesar de su propio posicionamiento su análisis crítico como jurista es objetivo, permitiendo comprender fácilmente por qué es un modelo distinto del parlamentario o del de la democracia representativa. Subjetivamente Leibholz considera legítimo el Estado de Partidos al verlo como una democracia directa o asamblearia, apoyado para ello en la doctrina rousseauiana reformulada en el contexto de la moderna sociedad de masas. (8)

En las obras de Leibholz se recogen también los criterios de los trabajos de grandes juristas de referencia como Carl Schmitt, Carl Joachim Friedrich (estos dos últimos

---

5 “Pero en la medida en que los parlamentarios (...) se transforman en simples funcionarios de partido, obligados por la disciplina de grupo, el principio representativo pierde su centralidad y en su lugar es reemplazado por un nuevo principio de unidad política: el principio de identidad”. SCALONE, Antonino: *La Representación...*, p. 240.

6 GERHARD, Leibholz: “Representación e Identidad”, en LENK, Kurt y NEUMANN, Franz: *Teoría y sociología de los partidos políticos*, Barcelona, 1980, pp. 205-227.

7 “Estado y sociedad, ordenamiento estatal y social hacen hoy referencia al mismo conjunto de personas”. LEIBHOLZ, Gerhard: *Staat und Verbände*, Berlín, De Gruyter, 1996, p.12, citado en SCALONE, Antonino: *La Representación...*, p. 246. Otros autores, como Fernández de la Mora, también exponen su criterio en ese sentido. FERNANDEZ DE LA MORA, Gonzalo: *La partidocracia*, Madrid, 1976, pp.56.

8 GERHARD, Leibholz: *Representación e...*, pp. 209-214.



fundadores de la ciencia constitucional), Hans Kelsen, Thoma, Radbruch o Maurice Duverger (9) .En este sentido los trabajos de Leibholz ofrecen una síntesis muy elaborada sobre el fenómeno y su debate histórico, ofreciendo en conjunto un estado de la cuestión ya muy trabajado.

Para el estudio de la crisis del Estado Liberal y del nacimiento de la partidocracia ha resultado muy útil el artículo de Serge Noiret *La introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-1919: una frágil modernización democrática*. (10) En él se exponen los rasgos fundamentales del proceso italiano: la decadencia del parlamentarismo tras la Primera Guerra Mundial, el auge del totalitarismo y la solución partidocrática en la Europa de Entreguerras.

En su artículo se apoya en los criterios de varios juristas y politólogos italianos y estadounidenses tales como Giuseppe Maranini, Gaspare Ambrosini, Lucio Luzzatto, Luigi Einaudi o Ferdinand Aloys Hermens. Por su parte Serge Noiret también trata el tema con mayor profundidad en su obra *La nascita dei partiti nell' Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*. (11) En el grueso de los trabajos estudiados se concibe el sistema electoral proporcional como la esencia jurídica del régimen partidocrático.

Otra obra muy interesante para el estudio de este tema es *La refundación de la Europa Burguesa: estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*, de Charles S. Maier (12). Proporciona una reconstrucción muy detallada del contexto que se aborda en este trabajo, que él describe como el proceso de evolución de la Europa burguesa a la Europa corporativista.

En concreto Maier expone una explicación sobre cómo las élites políticas conservadoras, que eran las que tenían la hegemonía en la época del Estado Liberal,

---

9 Como señala García Pelayo a favor del Estado de Partidos están autores como Thoma, Kelsen o Radbruch mientras que en contra están Koellreuter, Carl Schmitt o Triepel. GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado...*, pp. 29-37

10 NOIRET, Serge: "La introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-1919: una frágil modernización democrática", en FORNER MUÑOZ, Salvador (Coord.): *Democracia, elecciones y modernización en Europa: siglos XIX y XX*, Cátedra, 1997, pp 73-96.

11 NOIRET, Serge: *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea, La proporzionale del 1919*, 1994.

12 MAIER, Charles S.: *La refundación de la Europa Burguesa: estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*, 1975.

fueron capaces de desarrollar una contrarrevolución eficaz contra el auge revolucionario del socialismo y del comunismo soviético. Unas de las principales conclusiones es que el coste político de esa contrarrevolución, por parte de esas élites conservadoras en toda la Europa continental con la excepción de Francia, fue el tener que adaptarse a renunciar a su antiguo régimen burgués (el parlamentarismo liberal, basado en el sistema electoral mayoritario) en favor del nuevo régimen partidocrático (el parlamentarismo corporativo, basado en el sistema electoral proporcional). El miedo al comunismo y la Guerra Fría consolidaron el nuevo orden construido hasta la actualidad. (13)

Para el estudio del principio de Representación Política también está la obra de Hanna Fenichel Pitkin *El concepto de representación*, de 1967 (14). Pitkin expone un análisis conceptual del fenómeno y no de la evolución histórica de las formas de gobierno representativas, cuestión que por el contrario sí fundamenta el esquema de este trabajo. La suma de ambas perspectivas aporta una visión más completa para la investigación, en su estudio plasma las diferentes concepciones que han existido sobre la representación hasta la actualidad.

Entre las perspectivas recogidas están tanto las relacionadas con el sistema electoral mayoritario como las vinculadas al sistema electoral proporcional. En resumen muestra los principales enfoques tanto sobre la fundamentación teórica y práctica del sistema mayoritario como sobre la del sistema proporcional, inventado por Thomas Hare y debatido exhaustivamente entre Walter Bagehot y Stuart Mill. Es por ello que resulta ideal para comprender la diferencia entre ambos fenómenos (15).

Por lo que respecta al estudio del parlamentarismo es clave el trabajo de J.R. Maddicott *The Origins of the English Parliament, 924-1327*, del 2010 (16). Maddicott profundiza en el desarrollo histórico el parlamento inglés a partir de su fundación en 1254, año en el que se tiene constancia por primera vez de la convocatoria de caballeros de los condados a través de procesos electivos. La tradición inglesa fue

---

13 MAIER, Charles s.: *La refundación de la Europa burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la Primera Guerra Mundial*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp. 720-723.

14 PITKIN, Hanna Fenichel: *El concepto de representación*, University of California Press, 1967.

15 PITKIN, Hanna Fenichel: *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 67-71

16 MADDICOTT, J.R.: *The Origins of the English Parliament, 924-1327*, Oxford; Nueva York, Oxford University Press, 2010.

fuertemente influenciada por el IV Concilio de Letrán de 1217, cuyos preceptos impregnaron la Carta Magna y la gestación del Gran Consejo de 1225.

El principal precepto fue el de *Quod omnes tangit ab omnibus approbari*, que significa que lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos. De este principio se dedujo por un lado que no puede haber impuestos sin el consentimiento del contribuyente (impuestos sin representación es tiranía, que dirían posteriormente tanto ingleses como norteamericanos) y, por el otro, que el conjunto de los contribuyentes pueden mandar representantes para actuar en su nombre y acordar el consentimiento. Así pues la monarquía, por su necesidad de recaudar impuestos, tuvo que ceder a las presiones de nobles, clérigos y magnates, que respetaban dicho principio y exigían su aplicación, y convocar también a sus vasallos. (17)

En adición a todas estas fuentes la historiografía, tanto respecto al parlamentarismo liberal como respecto a la partidocracia, es tan amplia y extensa que resulta imposible abarcarla en este trabajo. En ese sentido se ha procurado hacer hincapié en Leibholz por ser un autor que permite establecer un puente entre ambos mundos, al ser el principal exponente de una amplia y diversa corriente que plasma la crítica a la tradición liberal del parlamentarismo y rompe con él con la respuesta partidocrática. Por otra parte también se busca reivindicar la importancia de la vida y obra de Leibholz, al ser un personaje clave para la comprensión del tema pero prácticamente un desconocido en la historiografía de la Transición Española.

## 2.2- La Transición Española

En cuanto a la Transición la historiografía española es muy abundante, comenzando en 1979 con *España, de la dictadura a la democracia* de Juan Pablo Fusi y Raymond Carr. El título de la obra refleja perfectamente la esencia de la línea interpretativa iniciada, que será la dominante en la historiografía durante el reinado de Juan Carlos I (también en los inicios del reinado de Felipe VI).

Para Juan Pablo Fusi y Raymond Carr, dos de los historiadores de mayor prestigio e influencia en España, el Estado franquista entró en un proceso reformista del que derivó una democracia con forma de monarquía parlamentaria. Este enfoque político será compartido casi con unanimidad mientras que en las cuestiones cronológicas, económicas y culturales si hay por el contrario mayor diversidad interpretativa.

---

17 MADDICOTT, J.R.: *The origins...*, pp. 157-232.

En el caso de la cronología las hay que van desde mediados de los años 60 hasta mediados de los años 80, dependiendo del mayor o menor peso que den al contexto del que emerge la Transición o al proceso de consolidación de lo establecido. Por lo que respecta a este trabajo lo central es el proceso concreto de transformación política, el contexto es siempre un factor fundamental a considerar pero no es el proceso en sí mismo.

Para el estudio del contexto, en adición a lo expuesto anteriormente, se consideran como los hitos clave más tempranos la Ley Orgánica del Estado de 1967 y la nominación de Juan Carlos I como sucesor a título de Rey. Estos hechos políticos responden al interés del Franquismo por prepararse para la continuación del régimen tras la muerte de Franco, siendo el punto de arranque de la etapa tardofranquista en la que, tras un inicial gran apogeo, progresivamente llegaría una potente decadencia (especialmente tras la muerte de Carrero Blanco en 1973, otra de las referencias que desde la historiografía se toman como hitos iniciales de la Transición).

Por lo que se refiere a las acotaciones finales la mayoría llegan hasta 1978-1979 (por la entrada en vigor de la Constitución de 1978) y las más tardías hasta 1981-1982 (por el fracaso de la intentona golpista del 23-F o la gran victoria electoral del PSOE) o 1986 (por la entrada de España en la CEE y en la OTAN, reforzándose notablemente la consolidación del nuevo régimen).

En el caso de este trabajo se ha tenido en cuenta especialmente el modelo establecido por D. Rustow en su obra de 1979 *Transitions to democracy* (18), en el que se destacan tres etapas para la Transición Española. La primera es una fase de gestación caracterizándose por un progresivo e intenso enfrentamiento político, donde el protagonismo lo tienen las masas y las élites que las dirigen (Tardofranquismo o Pre-Transición). En este periodo ninguno de los bandos consigue imponer sus intereses totalmente sobre el otro.

La segunda fase empieza cuando las élites estancadas que tienen la iniciativa deciden pactar entre ellas una reforma, renunciando en su estrategia a los principios rupturistas que la pudieran obstruir. La sucesión de Juan Carlos I y su gestión de la crisis política fue clave en la domesticación de las élites franquistas y antifranquistas, consiguiendo

---

18 RUSTOW, D: "Transitions to democracy", en *Comparative Politics*, 2, 1979, pp. 337-363. Extraído de ORTIZ HERAS, Manuel. "Historiografía de la Transición", en *La Transición a la democracia en España, Historia y fuentes documentales. VI Jornadas de Castilla la Mancha sobre investigación en archivos*. Guadalajara, Universidad de Castilla la Mancha, pp. 223-240.

que éstas últimas se integraran en el Estado y aceptaran desactivar los movimientos sociales organizados (y hacerlos así desaparecer como amenaza política).

Por parte de las élites franquistas el Rey consiguió que aceptaran esa integración y la redacción conjunta de la nueva constitución, ya que el proceso no podía tener éxito si no participaban las principales fuerzas políticas arraigadas en la sociedad civil. Por último la tercera etapa se caracteriza porque el resultado del pacto comienza su fase de desarrollo y consolidación.

En general el grueso de los trabajos manejados sigue este esquema. El desarrollo de la historiografía empezó con lentitud a pesar del rápido despegue de 1979, predominando durante los años ochenta publicaciones de politólogos y sociólogos. En las dos décadas siguientes comienza a aumentar notablemente tanto el interés sobre el tema como las investigaciones históricas, habiendo actualmente una extensa historiografía.

Para hacerse una idea del contenido de ésta es pertinente señalar los comentarios de dos historiadores españoles: Santos Juliá y Javier Tusell. El primero considera que "...entre los historiadores reina un apreciable consenso en la interpretación del pasado más reciente" (19), y el segundo resume así la variedad de enfoques: "Estudios estructurales, funcionalistas, culturalistas, de élites, de movimientos sociales y de partidos políticos, de elección racional, de pacto de transacción; estudios desde arriba, estudios por abajo; análisis comparados, dimensión internacional...". (20)

A pesar de ese consenso generalizado, especialmente en la definición de la naturaleza democrática de la Transición, con respecto a las causas y a las consecuencias el debate historiográfico generó una gran diversidad de interpretaciones en torno a los factores económicos, culturales y políticos. Para un mejor conocimiento del abanico de estudios hay una síntesis de David Ruiz, en su obra *La España democrática (1975-2000), Política y Sociedad* del año 2002 (21), que resulta muy útil clasificando las tendencias en 4 principalmente:

- 1- El estructuralismo economicista: este enfoque prima la modernización económica como motor de la actualización cultural y política de España. En

---

19 TUSELL, Javier: "¿Fue modélica la transición a la democracia?" En *El País*, 2 de noviembre de 2000.

20 JULIÁ, Santos: "Cosas que de la Transición se cuentan". En *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 79, 2010. Pp. 297.

21 RUIZ, David. *La España democrática (1975-2000). Política y sociedad*. Madrid, Síntesis, 2002. Pp. 183-222

resumen el gran desarrollo económico de los años 60 impone el proceso de la Transición al margen de toda voluntad consciente o inconsciente (y tanto a favor como en contra del mismo).

- 2- El Equilibrio de las fuerzas políticas: la política reformista es la clave en esta perspectiva, considerando como causa principal de la Transición el papel jugado por los franquistas reformistas y los antifranquistas reformistas. De tal manera el producto de su mutua interacción es lo esencial al traer la transformación desde arriba hacia abajo, en oposición a la tesis antifranquista rupturista de construir el proceso de abajo hacia arriba.
- 3- El enfoque genético-materialista: en este caso el punto de vista se fundamenta en considerar la Transición como un fenómeno originado de abajo hacia arriba, desde la sociedad civil hacia el Estado. Se sustenta en la realidad cultural del periodo señalando el peso clave de la conflictividad de clases y grupos de presión, siendo muy importantes factores como las crisis petroleras entre 1973, la renovación cultural antifranquista de la Iglesia Católica y la politización de buena parte de la sociedad española (movilizada principalmente a través de sindicatos, universidades, asociaciones de vecinos, de profesionales, partidos...).
- 4- La injerencia del contexto internacional y la Guerra Fría: esta línea interpretativa se apoya sobre todo en la influencia ejercida sobre la Transición Española por parte de las potencias occidentales, especialmente Estados Unidos y Alemania. Destaca especialmente el contexto de la lucha contra la URSS y el comunismo, que despertó la necesidad de garantizar que en España no ocurriera como en el caso de Portugal, donde la Revolución de los Claveles había generado un gran miedo en el bloque capitalista.

En sintonía con esta clasificación hay otras anteriores de autores tales como: Álvarez Junco en *Del franquismo a la Democracia* de 1996; Cayo Sastre García en *Transición y Desmovilización política en España (1975-1978)* de 1997; Álvaro Soto en *La Transición a la democracia. España 1975-1982* de 1998; o Manuel Redero en *Apuntes para una interpretación de la transición política en España* de 1999.

Para finales de la década de los 90 las investigaciones históricas habían confluído en un desarrollado consolidado estado de la cuestión, siguiendo por lo general la estela de Juan Pablo Fusi y Raymond Carr en el análisis de qué era la Transición y cuáles eran sus principales rasgos, causas y consecuencias. En este sentido Juan Pablo Fusi y Jordi Palafox exponen, en su obra conjunta *España: 1808-1996. El desafío de la*

*modernidad* de 1997, otra buena síntesis de la Transición donde prima la complementariedad de muchos factores:

- 1- Los cambios sociales y económicos vividos en los años sesenta, que alumbraron condiciones óptimas para un “despegue democrático”. En este sentido se tiene en cuenta el surgimiento de una gruesa clase media urbana, que fue un gran caldo de cultivo para el desarrollo de una conciencia cívica más fuerte.
- 2- La evolución a la democracia como algo inevitable, tanto por el desgaste de una dictadura obsoleta y deslegitimada como por la influencia de un contexto internacional adverso al régimen. Factores como el turismo, la oposición de la Iglesia Católica o el rechazo de la CEE fueron fundamentales en este caso.
- 3- El rol fundamental jugado por Juan Carlos I principalmente con la elección de Suárez, la domesticación del Régimen y de la oposición y la consecución del apoyo de las potencias.
- 4- El papel esencial aportado por la oposición, siendo clave en el proceso su renuncia a sus principios rupturistas y antifranquistas en favor del consenso reformista. Especialmente importan en este sentido el PCE y el PSOE.

Dentro de esta tendencia hay una serie de publicaciones que resultan de gran utilidad para el estudio de la Transición Española, especialmente de las décadas de los 90 y en los primeros años del siglo XXI. Del año 1991 está por ejemplo *El piloto del cambio. El rey, la Monarquía y la transición a la democracia* de Charles T. Powell, un estudio enfocado especialmente al ámbito político para conocer el protagonismo del rey Juan Carlos I en la Transición Española.

Sus esfuerzos estuvieron enfocados a proteger al Estado franquista (y especialmente a sí mismo como jefe del Estado) frente a las aspiraciones de las élites y de las clases populares, consiguiendo revertir la crisis de legitimidad política que sufría la dictadura que heredó del General Franco. En el 2001 Powell publicó también una obra importante llamada *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*.

De 1994 hay otra obra muy interesante para el análisis de la influencia del contexto internacional, llamada *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Su autor, Samuel P. Huntington, expone el complejo escenario internacional de la Guerra Fría donde durante décadas la lucha por el control de territorios entre la URSS y EEUU llevó al establecimiento, directa o indirectamente, de nuevos regímenes políticos por todo el mundo. También recoge mucha información útil para entender



tanto la crisis del Estado franquista como el auge de la sociedad civil española en los años de la Transición.

Dentro de las obras escritas en el siglo XXI destacan otras dos: del 2007 está *Memoria democrática* de José Vidal-Beyneto, una publicación en la que se analizan las movilizaciones políticas de la sociedad española en la Transición. El autor es de los pocos que exponen cuantitativamente el papel jugado por la Junta Democrática de España y Coordinación Democrática, siendo en aquellos tiempos presidente de la Junta Democrática de Madrid. El estudio de las movilizaciones sociales de la oposición antifranquista resulta de gran utilidad para esta investigación, permitiendo una visión detallada de la dimensión que llegaron a alcanzar en la lucha por la democracia frente a la dictadura.

En segundo lugar está el trabajo *El mito de la transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)* del año 2008. Su autor, Ferrán Gallego, analiza las circunstancias económicas, culturales y políticas que hicieron irreversible la crisis de legitimidad política del franquismo. Éstas a su vez provocaron la fuerte necesidad de preparar y ejecutar una estrategia de reforma, que luego se denominaría con el nombre de la Transición Española

Especialmente en los comienzos del siglo XXI empezaron a aumentar notablemente interpretaciones más negativas sobre la Transición, en abierta confrontación con las perspectivas más positivas o neutrales. Como señala Santos Juliá lo más característico de ellas es “la denuncia de la transición como tiempo de mentira, mito, miedo, desmemoria y traición”. (22) Dentro de esas críticas una de las más comunes se basa en la falta de una verdadera ruptura con el franquismo, al ser la reforma llevada a cabo por el régimen desde el principio hasta el final.

Santos Juliá es un autor excelente para visualizar el estado de la cuestión actual. Se opone abiertamente a esta tendencia historiográfica negativa sobre la Transición, argumentando que no son objetivas al ser su método “una manera de interpretación de la historia que consiste en explicar el pasado por aquello que no ocurrió y que, en opinión del intérprete, debió haber ocurrido: no se trata de dar cuenta de lo que efectivamente sucedió sino de lucubrar sobre un no sucedido y sus causas profundas”. (23)

---

22 JULIÁ, Santos. *Cosas que...* Pp. 302.

23 JULIÁ, Santos. *Cosas que...* Pp. 319.



En la hemeroteca del periódico *El PAIS* se pueden encontrar los siguientes artículos de Santos Juliá y Javier Tusell, que reflejan bien en este sentido el estado de la cuestión y su evolución (desde un mayor consenso a la duda y al disenso):

- Santos Juliá: *La verdadera democracia* (*EL PAIS*, 22 de Octubre de 1992).
- Tusell, Javier: *¿Fue modélica la Transición?* (*EL PAIS*, 2 de Noviembre del año 2000)
- Santos, Juliá: *¡Todavía la Transición!* (*EL PAIS*, 20 de Julio de 2014)

Para Santos Juliá la polémica rupturista no tiene sentido ya que la monarquía proyectada por Franco no será la que triunfe, dado que “la monarquía instaurada en la dictadura, muy pronto libre de las ataduras de su nacimiento, conquistará paso a paso, y gracias al consenso en el que históricamente radica su otro origen, una nueva legitimidad que la convirtió en la primera forma de Estado que ha reconciliado en España el principio monárquico con el principio democrático”. (24)

En otras palabras para él las acusaciones de índole rupturista son erróneas porque no tienen en cuenta que, aunque hubo una reforma y no una ruptura jurídica formal, la llamada “ruptura pactada” nacida del acuerdo entre Gobierno y oposición instauró un nuevo régimen. Éste pasaría a sustentarse en la Constitución de 1978 y no en las Leyes Fundamentales del Reino que regían bajo Franco. Esta visión de Santos Juliá, defendida también por autores de gran prestigio como Juan Pablo Fusi o los principales hispanistas extranjeros, es la hegemónica en el debate historiográfico español.

En este trabajo la tesis defendida busca impugnar la interpretación democrática de la Transición, tanto por la definición esencial del proceso como por la valoración de la consecuencia de éste. La Transición no fue democrática ni por sus modos, al ser un pacto oligárquico entre partidos que imponen el cambio desde el Estado, ni por sus resultados, al instaurar un Estado de Partidos. En este sentido se considera que la Transición fue oligárquica y partidocrática, motivo por el cual se intenta demostrar la naturaleza antidemocrática del Estado de Partidos.

El concepto de democracia ha sido históricamente utilizado con mucha ambigüedad, motivo por el cual resulta necesario definir el significado aquí utilizado para evitar confusiones. Tomando como referencia a Alain Touraine, en su obra *¿Qué es la democracia?*, se define ésta como una forma de organización política en la que los gobernados pueden elegir libremente a sus gobernantes. Norberto Bobbio ofrece una

---

24 JULIÁ, Santos. “La verdadera democracia”. *El País*, 22 octubre de 1992.

definición complementaria en la misma línea: democracia implica tener un conjunto de reglas que establezcan quién ejerce el poder y cómo, con un sufragio libre y universal. (25)

En esta investigación se limita su uso a la concepción política y formal de la democracia, tomando como fundamento histórico la democracia representativa estadounidense (cosa obligada ya que por otra parte es la única democracia representativa que ha existido hasta ahora). Si bien se suele denominar a la partidocracia como una forma de democracia moderna (democracia de partidos) en este trabajo no se considera lógicamente válido, dado que en el Estado de Partidos se anula tanto toda posibilidad de una elección libre de los gobernantes como la posibilidad jurídica-técnica de que pueda haber representación. (26)

Lo importante en este sentido es que la Transición fue antidemocrática por su resultado partidocrático, que sus medios fueran oligárquicos no implica que el producto del pacto forzosamente tuviera también que serlo. La cuestión va más allá de polémicas como la ruptura contra la reforma porque la clave está en que la Constitución de 1978, qué tipo de organización del poder constituye entre el Estado y la sociedad civil.

### 2.3.- Fuentes para un nuevo estado de la cuestión

Las principales fuentes primarias y secundarias seleccionadas para el estudio de la Transición y el Estado de Partidos, desde la perspectiva de la Transición partidocrática, han sido las siguientes:

En primer lugar prensa tanto en formato de periódico como de revista. La hemeroteca de la Fundación Juan March (27) resulta muy útil al contener todo tipo de publicaciones de la época de la Transición: *El PAIS*, *El ABC*, *Pueblo*, *Arriba*, *Diario 16*, *Ya*, *El alcázar*, *Informaciones...* y como revista destaca sobre todo *Cuadernos para el Diálogo*. En conjunto permiten una visión muy amplia de la evolución de la opinión pública.

---

25 TOURAINE, Alain: *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Temas de Hoy, 1994, pp. 21-30.

26 Leibholz expone que, por medio del sistema proporcional, “la fuerza de las jerarquías de partido ha sido fuertemente renovada y aumentada a costa del elector (...) Los votos del elector pertenecen en primer lugar al partido, la posibilidad de una influencia inmediata de elector sobre el nombramiento del candidato y con esto la instauración espontánea de líderes está excluida”. LEIBHOLZ, Gerhard: *Das Wesen...*, p. 115, citado en SCALONE, Antonino: *La Representación...*, p. 242.

27 Archivo hemerográfico del Profesor Juan J. Linz: *La Transición española en la prensa (1976-1987)*. Fundación Juan March. March.es

En concreto *Cuadernos para el Diálogo* es particularmente valioso. A finales del año 1977 desde esta revista se publicaron pruebas de la redacción en secreto que se estaba haciendo de la Constitución, siendo los acusados por la noticia las élites franquistas y antifranquistas que meses más tarde también la aprobarían. La importancia para la tesis partidocrática radica en que es una de las pruebas fundamentales del proceso oligárquico que supuso la Transición, mostrando una parte clave del cuándo y del cómo los partidos políticos estatales controlaron oligárquicamente el proceso constituyente.

El periodista responsable de ese éxito informativo fue Pedro Altares, generando una gran polémica en la opinión pública por el bombazo periodístico que provocó. Publicó entre el 29 de Noviembre al 2 de Diciembre unos 39 artículos sobre el borrador constitucional en el número 239 (llamado *Esta es la Constitución*).

Uno de los autores que con mayor profundidad ha trabajado el ámbito de la prensa es Carmen Castro Torres, en su obra de 2010 *La prensa en la Transición española. 1966-1978*. Como fuente secundaria recoge un análisis útil del desarrollo de la Transición a través de los discursos editoriales, mostrando las relaciones que tuvieron lugar entre el régimen, la prensa y el conjunto de la sociedad española.

En segundo lugar el testimonio directo de uno de los protagonistas de la Transición: Antonio García-Trevijano Forte. Nació en Alhama de Granada el 18 de julio de 1927. Es el pensador, jurista, abogado y político español que unificó, coordinó y lideró a la oposición al régimen franquista mediante la Junta Democrática de España de 1974 y la Coordinación Democrática (llamada popularmente *Platajunta*) de 1976. (28) Fue considerado por la CIA como el principal líder de la oposición al régimen de Franco, (29) destacando tempranamente por ser el protagonista de la independencia de Guinea Ecuatorial respecto de España.

Por su actividad opositora sufrió varios procedimientos por parte del régimen franquista, con atentados (30) (31) y encarcelamientos como preso político (como en la cárcel de Carabanchel, donde estuvo durante 4 meses por la fundación de Coordinación Democrática). Su relevancia era tan grande que Felipe González y Enrique Múgica, líderes del PSOE, le organizaron una difamación para eliminarlo del

---

28 VIDAL-BEYNETO, José: *Memoria democrática*, Madrid, Akal, 2007, pp. 105-106.

29 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342_b.html)

30 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833_b.html)

31 "Brutal atentado contra un grupo de profesionales", *Informaciones*, 7 de noviembre de 1975.

liderazgo de la oposición rupturista y poder pactar la reforma con el gobierno franquista. (32)

Es autor de obras de teoría política y estética entre las cuales destacan *Teoría Pura de la República*, *Pasiones de Servidumbre*, *Discurso de la República*, *Teoría Pura de la Democracia* o *Frente a la Gran Mentira* (traducida al inglés como *A Pure Theory of Democracy*, editada por la *Univerty Press of America* y adquirida por la biblioteca del Congreso de EEUU) o *Ateísmo Estético*. Tras imponerse la reforma de la dictadura frente a la ruptura democrática que él defendía abandonó la política activa, volviendo en los inicios del siglo XXI con la fundación del MCRC o Movimiento Ciudadano hacia la República Constitucional.

Desde su perspectiva como protagonista en primera línea la Transición no fue democrática, ya que para él la partidocracia impuesta no es una forma democrática de gobierno sino que es una “oligarquía de partidos estatales”. Según él la naturaleza autoritaria del régimen se basa en dos pilares esencialmente: la falta de representación política del electorado y la falta de separación de poderes en origen. En este sentido sus estudios están en buena sintonía con los de los juristas, sociólogos y politólogos aquí seleccionados, siendo un autor que defiende el concepto tradicional de la democracia representativa. (33)

Por otra parte en su obra *Teoría Pura de La República* expone el primer análisis científico de la democracia como forma de gobierno, basada en la aplicación efectiva de dos principios jurídico-técnicos: el de la Representación política y el de la Separación de Poderes. Para la investigación se llevó a cabo una entrevista el día 7 de Marzo de 2016, desde las 11:30 de la mañana hasta las 8:30 de la tarde aproximadamente. Tanto por su biografía como por su pensamiento supone una fuente fundamental en esta investigación, al ser uno de los principales protagonistas de la Transición Española (34) y un jurista y pensador de reconocido prestigio internacional.

---

32 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342_b.html)

33 Uno de los autores españoles con el que coincide con esa interpretación partidocrática es Gonzalo Fernández de la Mora. Véase su obra *La partidocracia*, Madrid, 1976.

34 Sobre su interpretación de la Transición cabe destacar la siguiente declaración suya: “Yo no he cedido nunca en denunciar la falsedad del régimen actual, la falsedad de la Monarquía, yo no he aceptado jamás que tengamos un Rey designado por Franco (...) No acato la Monarquía, no acato a este Rey, no acato la Constitución; digo lo que siento y si quieren meterme en los tribunales que me metan, me da igual”, Extraído de “Retransmisión” de una causa secreta. Tres de los imputados en el “caso Liaño” hablan en la COPE sobre lo que declaran en el Supremo”, *El País*, 3 de octubre de 1997.

A todo esto se puede añadir una colección de más de mil artículos suyos publicados en medios de comunicación como los periódicos *EL PAIS*, *EL MUNDO*, *ABC*, *LA RAZON*, *EL INDEPENDIENTE*, *AHORA* o la revista *REPORTER*. Es importante tener en cuenta las aportaciones ubicadas en internet, principalmente en su blog de internet llamado *La República Constitucional* y su programa radiofónico *Radio Libertad Constituyente*. En conjunto para el trabajo la influencia de Antonio García Trevijano ha sido clave, tanto en la selección del enfoque de investigación como en las fuentes.

Para la investigación se ha escogido el compendio de ensayos de *El Federalista* (35), nombre con el que se conocen los trabajos de algunos de los Padres Fundadores de los Estados Unidos (Alexander Hamilton, James Madison y John Jay). Dado el esencial protagonismo que tuvieron esos hombres en el surgimiento de la primera y única democracia representativa del mundo, al aplicar las doctrinas de Locke y Montesquieu sobre la división y la separación de poderes, su estudio permite una comprensión más profunda del ámbito político e histórico del trabajo.

La selección de Leibholz también responde a la influencia de García-Trevijano, en especial el trabajo *Los problemas estructurales de la democracia moderna* de 1958. Para su estudio se ha utilizado un trabajo de Antonino Scalone llamado *La representación de intereses en la doctrina alemana del Estado en el 1900 y la reflexión de J.H. Kaiser*, del año 2004 y publicado en *Fundamentos, Vol.3, La Representación política*. Este último trabajo fue coordinado desde la Universidad de Oviedo por Francisco J. Bastida, siendo traducido por María Valvidares Suárez.

Otro trabajo tenido en cuenta y en la misma línea es *Representación e identidad*, un trabajo de Leibholz recogido en la obra de 1980 *Teoría y sociología de los partidos políticos*, de Kurt Lenk y Franz Neumann. En todas estas publicaciones se recogen los estudios más avanzados sobre el Estado de Partidos y la Representación política del siglo XX, exponiendo los puntos de partidos esenciales para sustentar el desarrollo de la interpretación de la Transición partidocrática.

Finalmente de entre el elenco de autores y fuentes seleccionadas destacan especialmente los siguientes:

- 1- Robert Michels.

La selección de este sociólogo y politólogo viene justificada por su obra *Los Partidos Políticos* de 1911, donde enuncia por primera vez su “Ley de Hierro de la Oligarquía”.

---

35 Esta fuente ha sido utilizada por recomendación personal de Antonio García-Trevijano.

Esta ley defiende la naturaleza indefectiblemente oligárquica de cualquier organización política de masas, especialmente los partidos de masas socialdemócratas. Michels explica en su obra la imposibilidad de que exista vida interna democrática en dichas organizaciones, principalmente porque el aparato de la cúpula siempre concentra el poder frente al grueso de la militancia.

## 2- John Locke, el Barón de Montesquieu, Tocqueville y Maquiavelo.

En este caso las obras que se han escogido son el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* de Locke (1689) y *Del espíritu de las leyes* de Montesquieu (1747). En ambos casos se trata de trabajos de primera línea donde se explican las cuestiones de la división y separación de poderes. Para el estudio de la naturaleza histórica y política de la cuestión también destacan los estudios de Tocqueville, en su libro *La democracia en América* de 1835, y de Maquiavelo, por su obra *El Príncipe* de 1532.

## 3- Marsilio de Padua.

La importancia de este autor viene principalmente por la obra *Defensor Pacis* de 1324, en la que expone la original creación del principio de Representación política (teorizado sobre la base de la experiencia material previa en el derecho canónico). Dicho principio resulta esencial para la investigación del Estado de Partidos al ser el fundamento del Estado Liberal, cuyo conocimiento resulta ineludible para comprender su naturaleza y su devenir partidocrático.

## 4- Susan Rose-Ackerman.

Esta autora es una de las principales expertas a nivel mundial en el estudio comparativo de la corrupción política estatal. Entre sus muchas publicaciones se destacan dos obras para esta trabajo: *Corrupción, un estudio de economía política*, de 1978; y *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reforma*, de 1999. Las aportaciones de estos trabajos resultan claves de cara al análisis de la corrupción política y, especialmente, de los factores que la caracterizan.

Especialmente explica cómo el sistema electoral proporcional es la causa principal de la corrupción política sistémica en el mundo. Según ella esto se debe a que el sistema electoral proporcional establece formas de organización política donde hay concentración de poder por parte de un ejecutivo preponderante, que domestica a su interés al poder legislativo y al judicial al no haber separación de origen entre los poderes.

## 5- Wikileaks.

Esta fuente es uno de los pilares fundamentales de la investigación, siendo depositaria de numerosas publicaciones de datos que desde el año 2007 han ido acumulándose. Los documentos de los servicios secretos estadounidenses sobre la Transición son de importancia esencial, sustentando varios de los aspectos clave escogidos para la interpretación partidocrática.

De ellos se extraen datos como el interés de las potencias occidentales (principalmente Estados Unidos y Alemania) en impedir los planes rupturistas de García-Trevijano, apoyando la reforma de la dictadura franquista por miedo al comunismo (36); la posición de García-Trevijano como líder principal de la Junta Democrática y de la oposición antifranquista (37); la actitud vigilante pero firmemente pacífica de los principales altos mandos militares (38); y la operación de difamación pública llevada a cabo principalmente por el PSOE para desbancar a García-Trevijano, quien hasta entonces impedía todo pacto con la dictadura por su lealtad al programa fundador de la Junta Democrática de España. (39)

De estas cuestiones resaltadas cabe añadir lo siguiente: en cuanto a la primera que permite establecer la vinculación muy precisa entre la Guerra Fría y la Transición Española, un tema conocido pero que necesita ser rigurosamente concretado (se le llama Transición Española por el lugar, no por la autoría que en último término es estadounidense); pasando a la segunda tenemos la posición de Trevijano como líder antifranquista sin rival en el interior, llegando a sufrir atentados y encarcelamientos que buscaban neutralizarle políticamente. (40)

Finalmente en la tercera la clave es la inexistencia de un verdadero peligro de guerra civil, el llamado ruido de sables fue un bulo esgrimido por el PCE de Santiago Carrillo para justificar el pacto de los comunistas con la dictadura franquista; y en cuarto lugar la traición de todos los partidos políticos al liderazgo de Trevijano, quien tras perder la batalla por la ruptura democrática en España fue sometido al ostracismo por éstos.

---

36 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644_b.html)

37 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833_b.html)

38 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID01075\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID01075_b.html)

39 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342_b.html)

40 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833_b.html)



6- Diego O. Espada y Javier Torrox.

Finalmente de entre las pocas obras españolas que defienden la tesis partidocrática de la Transición merece la pena destacar las siguientes: en primer lugar está el libro *La Transición Española, el ostracismo de la libertad*, de Diego O. Espada (2015); y en segundo lugar la obra de Javier Torrox *La sencillez de las cosas* (2014). Sólo en la bibliografía de Diego O. Espada se contienen más de 80 nuevas fuentes de la época de la Transición, tanto de la prensa como de Wikileaks.

### **3- El Estado de Partidos**

#### 3.1- El Estado Liberal y la crisis de la Primera Guerra Mundial

Como se adelantó en la introducción en este apartado se analiza el Estado de Partidos atendiendo a su origen, su naturaleza y su desarrollo histórico. Para ello se parte de los rasgos más fundamentales del contexto histórico en el que nace, que es el de la crisis del Estado Liberal decimonónico tras la Primera Guerra Mundial. El objetivo de esta primera aproximación es explicar cómo nace el parlamentarismo representativo, en qué consiste y por qué se produce su caída en los inicios del siglo XX.

Con su crisis llega el cambio hacia el Estado de Partidos y hacia el Estado Totalitario de Partido Único, que alcanzará su máxima expresión principalmente con Mussolini, Hitler y Stalin. Su devenir en la Europa de Entreguerras será una de las causas esenciales de la Segunda Guerra Mundial y de la posterior Guerra Fría, siendo también una de las causas de los procesos constituyentes partidocráticos que se realizaron en Alemania e Italia. Tras la destrucción total de los regímenes fascistas los generales Marshall y Eisenhower tutelaron una reconstrucción política fiable en Europa, para lo cual fue clave la reformulación de la partidocracia de Gerhard Leibholz. (41)

Para comprender tanto el fenómeno del parlamentarismo como su crisis es necesario tener en cuenta el origen y la naturaleza de este tipo de organización del poder. A pesar de que el parlamentarismo es un modelo político típico del pensamiento liberal

---

41 "Se trata de frenar al máximo posible una evolución de la que no se puede decir con certeza por adelantado si resultará efectivamente capaz de guiar hasta el fin al Estado de forma democrática, o si por el contrario conducirá a una sacudida revolucionaria del ordenamiento jurídico con base en modalidades representativas pero antidemocráticas, o sino, a una progresiva disolución de la unidad estatal alcanzada con esfuerzo en los últimos siglos". LEIBHOLZ, Gerhard: *Das Wesen...*, p. 123, citado en SCALONE, Antonino: *La Representación...*, p. 241-242.



su origen no es liberal, ni grecorromano ni tampoco de los regímenes medievales que heredaron el mundo grecorromano.

La clave está en el principio de la representación política. Los antiguos no concebían que una persona pudiera representar a otra ni siquiera como abogado, por eso en el derecho romano se inventó la fórmula *procuratio in rem suam* que traducido al español quiere decir la procuración en la cosa de otro. El abogado no podía representar a la persona pero sí a la cosa de esa persona, al interés que se quiere proteger y para el cual se apodera a un tercero a hacerlo.

Hasta su creación por Marsilio de Padua (42), en el siglo XIV en el contexto del Renacimiento italiano y sobre las experiencias previas en el derecho canónico, no se adaptó esa fórmula en el ámbito de la política (43). El mejor exponente de la aplicación de este principio está en la monarquía parlamentaria inglesa de la Revolución de 1688, un régimen representativo construido a partir de distritos electorales que eligen representantes y los envían a defender sus intereses al parlamento. (44)

Fue en esa revolución política, la primera de la Modernidad, cuando el parlamento inglés tras siglos de evolución consiguió acumular el suficiente poder como para someter, sin destruir, a su monarquía. En ese sentido la revolución inglesa de 1688 fue una rebelión parlamentaria y protestante contra un monarca absolutista y católico, siendo su resultado final una forma de gobierno denominada monarquía parlamentaria de gabinete.

La esencia de ese régimen representativo está pues en el sistema electoral mayoritario. A partir de la unidad mínima de poder que encarna el distrito se conforma el parlamento, haciendo la suma de esas unidades el todo que materializa la potestad legislativa. Tras la revolución se consolidó definitivamente la nueva forma de gobierno desde 1714 gracias a Robert Walpole, un primer ministro que consiguió controlar la mayoría del parlamento a través del soborno y la corrupción. (45)

Esa corrupción política se explica porque Jorge I, un rey extranjero que apenas hablaba inglés, necesitó desde el principio apoyarse en sus ministros para conservar el poder. Walpole aprovechó su control del Estado para articular los sobornos con las

---

42 Para una consulta en profundidad véase DE PADUA, Marsilio: “*Defensor pacis*”, en ORY, Pascal: *Nueva historia de las ideas políticas*, Biblioteca Mondadori, Madrid, 1992.

43 MADDICOTT, J.R.: *The origins...*, pp. 157-232

44 PITKIN, Hanna Fenichel: *El concepto...*, pp. 281-283.

45 Para una visión más profunda del tema véase MACAULAY, Thomas B.: *Introducción a Cartas de Horacio Walpole, conde de Oxford, a Sir Horacio Mann, enviado inglés en la Corte de Toscana (1833)*, Madrid, Aguilar, 1963, pp. 65-70.

riquezas del imperio colonial, consiguiendo que fuera el parlamento que él controlaba el que designara al gobierno. (46)

Por ello es que se llama monarquía parlamentaria de gabinete: monarquía por la forma de Estado y parlamentaria de gabinete por la forma de gobierno, basada en un gabinete de gobierno elegido por un parlamento representativo. Hasta Walpole la revolución había asentado una monarquía constitucional en la que el Rey gobernaba, el parlamento nacional legislaba y los jueces juzgaban protegidos por la Corona. Los ingleses, prudentes conservadores respetuosos de sus tradiciones, conservaron el modelo reformándolo lentamente a lo largo de los siguientes siglos.

Las reformas electorales del XIX estuvieron dirigidas a la ampliación del censo electoral, en una tendencia que progresivamente y ya en el siglo XX llegaría al establecimiento del sufragio universal de hombres y mujeres. Esas reformas buscaban ampliar la base social que participaba de la construcción estructural del régimen, el temor a una revolución caótica motivó a las fuerzas conservadoras oligárquicas a construir un régimen cada vez más amplio. (47)

Durante el siglo XVIII ese régimen parlamentario operó sobre esos principios convirtiéndose con el tiempo en el principal enemigo de los colonos norteamericanos. La Revolución Estadounidense no fue en origen contra la monarquía sino contra el parlamento inglés, que les había negado a los colonos en una votación la igualdad de derechos políticos y económicos. Ellos eran ingleses y querían liberarse de su situación deshonrosa como siervos en las colonias, no fue hasta el fracaso de la vía reformista, por la que trabajaron entre otros Edmund Burke, que se apostó por la vía rupturista.

El triunfo de la Revolución norteamericana consiguió establecer un régimen representativo como el inglés, basado en la tradición, pero con la innovación de que el poder ejecutivo sería designado no por la cámara legislativa sino a través del conjunto del electorado. Fue muy importante en este sentido el arraigado rechazo al modelo parlamentario inglés, la experiencia revolucionaria significó el nacimiento y desarrollo de la primera y única democracia representativa de la historia. (48)

---

46 VARELA SUANZES, Joaquín: "El debate constitucional británico en la primera mitad del siglo XVIII (Bolingbroke versus Walpole)", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 107 (Enero-Marzo, 2000), pp. 9-32.

47 HOBBSBAWM, Eric: *La era del imperio: 1875-1914*, Barcelona, Labor, 1988, pp. 87-120.

48 Hamilton fue el primero en acuñar ese término. En aquel contexto se desconfiaba también de modelos democráticos por la amenaza de populismos y demagogias que, apoyados en

Fue el primer caso de la historia en el que se aplicó el principio de la separación de poderes en origen, surgiendo el poder ejecutivo de abajo hacia arriba en un proceso electoral separado del de las elecciones legislativas. El acontecimiento tuvo un profundo impacto moral en la Europa continental, especialmente en la inestable Francia de finales del siglo XVIII. Sin embargo durante la Revolución Francesa de 1789, en un contexto marcado por la crisis de la monarquía absoluta de Luis XVI y el auge de la ideología liberal, no se siguió el ejemplo de la democracia representativa estadounidense al decantarse en los inicios por el régimen parlamentario. Tras las primeras intensas etapas de inestabilidad, la estabilización del Imperio Napoleónico y las Guerras Napoleónicas el parlamentarismo liberal se fue expandiendo por el mundo.

Las monarquías europeas del XIX (también otras como la japonesa) consiguieron adaptarse a los nuevos tiempos que se imponían de una forma que recuerda a Maquiavelo, en el XXV capítulo de *El Príncipe*, cuando dice: “[...] *aquel príncipe que se apoya íntegramente en la fortuna, cae según ella cambia. Aún más: creo que es próspero aquel que armoniza su modo de proceder con los caracteres de los tiempos.*” (49)

Tras la derrota de Napoleón las monarquías europeas vencedoras diseñaron el nuevo orden internacional. En el Congreso de Viena Gran Bretaña, Rusia, Austria y Prusia principalmente sentaron las bases de la Europa contrarrevolucionaria, colaborando entre ellas para garantizarse un apoyo mutuo contra futuras revoluciones que pudieran terminar conquistando sus Estados y decapitándoles. La ejecución de Luis XVI y la enorme amenaza que había llegado a suponer Napoleón pesaron con fuerza en el criterio de Metternich, el arquitecto austríaco de la Europa de la Restauración.

Sobre ese legado se desarrolló el nuevo Estado liberal, con intervenciones militares contrarrevolucionarias y reformas conservadoras que nunca permitieron que el Antiguo Régimen desapareciera del todo. A lo largo del siglo XIX la corrupción política sistémica cimentó que los Estados fueran controlados por oligarquías políticas, siendo utilizados como herramientas para controlar y explotar mercados por todo el globo. El devenir de esta dinámica llevó al progresivo y competitivo reparto del mundo por los imperios coloniales de esos Estados nacionales, siendo una de las causas principales de la Primera Guerra Mundial.

---

mayorías, pudieran derivar en tiranías. Se tendía más a términos como república constitucional que el creado por Hamilton, aunque con el tiempo se impuso.

49 MAQUIAVELO, Nicolás; y FERNÁNDEZ, Lelio: *El príncipe. A propósito de Nicolás Maquiavelo y su obra*, Santafé de Bogotá, Norma, 1995.

Otra de las consecuencias de esa dinámica fue el auge de las ideologías socialistas. La gran miseria de campesinos y proletarios ante la indiferencia del Estado liberal no intervinieron llevó a la pérdida intensa de legitimidad de éste, siendo un gran caldo de cultivo del pensamiento socialista. En ese contexto, y debido a la coyuntura de la crisis de la Primera Guerra Mundial, el debilitado Imperio Ruso terminó siendo derribado por la revolución marxista de Lenin, convirtiéndose así Rusia en el primer país del mundo en adoptar un nuevo modelo político: el Estado totalitario de partido único. (50)

La nueva constitución rusa veía la doctrina liberal de la representación política y la separación de poderes como un mito capitalista y burgués, apostando únicamente por la ideología marxista-leninista y la democracia material en vez de la formal. (51) De tal manera fue que en 1918 nació el Estado del Bienestar como principio fundamental del ordenamiento constitucional, la democracia social basada en derechos sociales y no en derechos políticos. Hasta entonces el Estado del bienestar sólo se aplicaba en la acción de los gobiernos para redistribuir mejor la riqueza y estabilizar el régimen político, siendo el Imperio Alemán bajo Bismarck el gran ejemplo de esa política económica.

Tras ese terremoto que supuso la Primera guerra Mundial y la Revolución Rusa se vino abajo el vigor de la época liberal. Del mismo modo en que ocurrió con el tradicionalismo (ya sea respecto al corporativismo descentralizado del Antiguo Régimen o al centralizado absolutista) ahora la ideología liberal y el parlamentarismo representativo perdían su hegemonía frente a las pujantes ideologías socialistas, corporativistas y estatistas. El espíritu de la modernidad había devenido en un modernismo que fue el barco rompehielos de la posmodernidad.

Hasta aquí balance de esta época de revoluciones, desde el punto de vista de la conquista de la libertad política colectiva frente al dominio de las monarquías oligárquicas europeas, fue de fracaso con la honrosa excepción del triunfo de la Revolución Estadounidense, donde tras ganar una guerra civil se constituyó con libertad colectiva una primitiva forma de gobierno democrática. En Hispanoamérica los nuevos regímenes políticos también fueron incapaces de dotarse de sistemas democráticos de gobierno, sumiéndose en periodos de caos y decadencia por la lucha por el poder despiadada de élites militares, económicas y políticas.

---

50 MAIER, Charles S.: *La refundación*...pp. 22-31.

51 AUBET, María José: "Reforma o Revolución: Claves para leer a Rosa Luxemburgo", en MIR GARCIA, Jordi: *El Viejo Topo, treinta años después: cuando la participación es la fuerza*, Barcelona, Nº 13 (octubre 1977), Editorial El Viejo Topo, 2006, pp.90-95.

### 3.2- La Europea de Entreguerras: el nacimiento del Estado de Partidos

Los modelos políticos de las principales potencias europeas vencedoras en la Primera Guerra Mundial, Francia e Inglaterra, fueron capaces de resistir al auge del corporativismo y del totalitarismo evolucionando al Estado liberal interventor. Si bien conservaban el parlamentarismo la importancia de la cuestión social llevó a la consolidación progresiva de un Estado del Bienestar.

Sin embargo los de Alemania e Italia no corrieron la misma suerte. En los dos casos se reproduce prácticamente el mismo esquema: tras la guerra la crisis cultural, política y económica era muy profunda, la vieja clase política liberal estaba muy desgastada y el auge de nuevas ideologías totalitarias era muy potente. Ni sus instituciones ni su clase política estuvieron a la altura. (52)

El Estado liberal de tradición continental que había en esos dos casos no era comparable en calidad al anglosajón, fuertemente arraigado en siglos de tradiciones e instituciones de gobierno. Mientras que al modelo anglosajón, y también al estadounidense, se le califica como garantista o cauteloso por desconfiar del poder y tratar de prevenir que se den casos de corrupción, el modelo francés o continental tiende a confiar en la buena fe del político y si éste se corrompe interviene a posteriori por la vía de lo penal.

Otro factor importante a considerar es que el modelo anglosajón responde coherentemente con una constitución material previa, mientras que el continental fue impuesto de forma autoritaria desde arriba por las monarquías. Por lo general por la fuerza, a través de constituciones formales y élites liberales, sobre las realidades materiales de las sociedades tradicionales donde se instauraban, hibridándose con el régimen monárquico en la medida en que ambos se acabaron necesitando para sobrevivir.

El enfrentamiento con la religión, gran baluarte de la tradición, fue una de las claves de esa parcial derrota liberal. La lección de la experiencia fue comprendida y expuesta por los grandes pensadores conservadores de la época liberal en el siguiente tono: ninguna constitución formal puede tener éxito si no se ajusta a la constitución material del país donde opera, no hay revolución que sin apoyarse en la tradición para impulsarse no acabe en el caos y el desorden. En este sentido Lenin tenía el mismo

---

52 MAIER, Charles S: *La refundación...*, pp 65-73.

criterio, defendiéndolo con éxito frente a Rosa de Luxemburgo en la famosa polémica entre “Reforma y Revolución” o “Reforma o Revolución”. (53)

Ello explica en buena medida que las monarquías continentales pudieran hacerse un sistema parlamentario a su medida, adoptando la ética y estética liberal en lo necesario mientras mantenían la ética y estética monárquica en lo fundamental. Es una realidad fácilmente comprobable en casos como el español, el italiano, el francés, el alemán, el austríaco o el ruso. Esas maniobras se basan principalmente en que las monarquías, tras la crisis terminal del Antiguo Régimen y del Absolutismo, tuvieron que apoyarse también en la doctrina liberal como nueva fuente de legitimidad política. El poder ya no se podía justificar sólo en la religión y en la tradición, el auge del liberalismo llevó a la adopción de profundas reformas.

En el caso italiano el proceso formal desde el Estado liberal del *Risorgimento* al partidocrático sigue esta tendencia, reproduciéndose un escenario en sintonía con lo expuesto hasta ahora. En el año 1918 y 1919, respectivamente, se llevan a cabo dos reformas por una clase política liberal mediocre que no estaba a la altura de las circunstancias. Debido a la profunda crisis de Estado estaban sumidos en el miedo y eran incapaces de enfrentar las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, aunque habían terminado la guerra en el bando vencedor sufrían la postguerra como si la hubieran perdido.

El panorama era preocupante y las reformas eran políticas y estaban motivadas por la necesidad de superar la crisis de legitimidad política. Hasta entonces la hegemonía de la ideología liberal y conservadora había mantenido un sistema electoral censitario donde, por criterios de instrucción cultural y renta, buena parte de la población no tenía derecho a voto. Pero en 1918, y tras una reforma electoral parcial de 1912, se introdujo el sufragio universal masculino. (54)

Una de las causas principales de ello era la existencia de cientos de miles de soldados recién desmovilizados. Su participación en la guerra fue clave en la pérdida de autoridad moral del régimen para negarles el derecho a votar, provocando que la base social que sostenía políticamente el régimen se ampliara mucho más allá de lo que la vieja clase política estaba acostumbrada a gestionar.

A ese contexto se le sumó, en el año 1919, la introducción de la ley electoral proporcional. A diferencia de la reforma del censo electoral, que era una consecuencia

---

53 AUBET, María José: *Reforma o...*, pp.90-95.

54 NOIRET, Serge: *La introducción...*, pp 73-74.

natural y asumida por la guerra y la postguerra, la representación proporcional no fue admitida de buen grado por buena parte del parlamento. A pesar de ello no pudieron evitar su implantación, sufriendo los diputados discursos tremendistas ante un posible caos anárquico y violento que los convenció lo suficiente. (55)

La influencia de la revolución rusa y de la revolución espartaquista alemana fue clave en ese clima de postguerra, habiendo en Italia además una fuerte presencia socialista. Especialmente pesó el argumento de que sólo el sistema proporcional podría prevenir la gran violencia que se veía venir en el proceso electoral que se acercaba, la actitud agresiva de nacionalistas y socialistas hacían temer todo tipo de ajustes de cuentas (también en buena medida por la tensión entre partidarios y no partidarios de la intervención en la Primera Guerra Mundial).

La desafección de los italianos respecto a su vieja clase política liberal fue una de las causas principales de la paulatina desaparición de ésta, situación aprovechada a fondo por nacionalistas, socialistas, católicos y posteriormente por los fascistas de Mussolini. Fue determinante en este sentido la pasividad e inacción de los partidos tradicionales ante las demandas de los excombatientes, siendo ello uno de los caldos de cultivo esenciales de las fuerzas de la oposición en la postguerra. El efecto de la reformas, en especial la proporcional, supuso la pronta muerte política del liberalismo laico ante los nuevos partidos de masas. (56)

Así nacía el Estado de Partidos en Italia, desapareciendo el régimen parlamentario liberal y poco después la clase política que éste reproducía. En el nuevo Estado de Partidos se inauguraba desde arriba una nueva forma de cultura política, reproductora a su vez de una nueva clase política con una notable mayor concentración de poder que la anterior. Antes de entrar en los detalles constitucionales hay que destacar un cambio muy profundo que responde al ámbito cultural: la tecnología tras la Segunda Revolución Industrial y el cambio de la sociedad tradicional a la sociedad de masas. (57)

La intensidad de la propaganda política en la lucha electoral experimentó una evolución enorme, las nuevas técnicas de propaganda y el uso de nuevos medios técnicos para la difusión y captación de votantes eran toda una revolución. Mientras que antes la prensa del partido, el manifiesto o los mítines públicos eran los medios fundamentales para la conquista de la hegemonía cultural, requisito previo para la

---

55 NOIRET, Serge: *La introducción...*, p. 80.

56 NOIRET, Serge: *La introducción...*, p. 75.

57 LEIBHOLZ, Gerhard: *Representación e...*, pp. 210-212.



conquista de la hegemonía electoral, ahora medios como el cinematógrafo (que llegaba a todos los rincones de Italia) o los vehículos motorizados (los camiones y los automóviles hicieron sombra a la bicicleta tradicional) alteraban el juego por completo, haciéndolo más complejo como maquinaria y mucho más potente para la propaganda. (58)

Otro aspecto nuevo y relevante, que se puede considerar como otro medio fundamental para la conquista del poder en este nuevo contexto, es la financiación de los partidos y sus campañas electorales con dinero del Estado. En Italia los socialistas principalmente solicitaron al gobierno que costeara los gastos de la campaña para que el pobre pudiera presentarse (especialmente por el coste de las papeletas y la indemnización parlamentaria por no trabajar). (59)

El Estado comenzó así a mantener con dinero público a los partidos y a sus diputados, estatalizándolos y perdiendo éstos su naturaleza civil. En adición a estos cambios la partidocracia nació dos meses antes de las elecciones, definiéndose apresuradamente unos nuevos distritos electorales más grandes en electorado y tamaño. Este contexto supuso que la necesidad de rapidez y recursos, ante una masa electoral más amplia en distritos más grandes, favoreciera estos cambios tecnológicos, financieros y administrativos.

Las elecciones a pesar de los discursos tremendistas se desarrollaron pacíficamente, en buena parte por la extraordinaria mediación gubernamental y de las fuerzas de orden público. En contra de lo que se esperaban los politólogos el nuevo modelo electoral no acentuó ni la división política ni el número de partidos, consecuencia tenida por normal en términos de tendencia cuando se produce una reforma política aperturista. (60)

Sin dejar de lado lo destacado hasta ahora hay que añadir el factor constitucional, las consecuencias del nuevo paradigma político establecido. Los partidos mejor organizados, los nuevos de masas, se vieron muy favorecidos tanto en la calidad como en la cantidad de sus organizaciones y estructuras. También favoreció enormemente el poder de la cúpula en la lucha política interna de cada partido al

---

58 NOIRET, Serge: *La introducción...* Pp. 83-89.

59 NOIRET, Serge: *La introducción...*, pp. 84-85.

60 NOIRET, Serge: *La introducción...*, pp. 89-90.



permitir controlar mejor las disidencias internas, principalmente mediante la colocación de aliados en los puestos clave de la burocracia que dirige del partido. (61)

Dentro del espectro liberal la falta de capacidad para adaptarse y la pasividad por diferencias de principios conducirían a su desaparición como fuerza política, los pocos intentos de adaptación resultaron insuficientes y el cambio de cultura política les vino demasiado rápido y grande. Ellos abogaban por la forma tradicional mayoritaria donde los candidatos se presentaban libremente ante sus electores en pequeños colegios, no estuvieron a la altura de un cambio que no pudieron comprender a tiempo.

Con la Representación Proporcional, como dice el constitucionalista Giuseppe Maranini “aparece por primera vez en la vida político-institucional italiana algunos rasgos destinados a reaparecer, después del periodo fascista, en el nuevo experimento de régimen “liberal”: la subordinación de los grupos parlamentarios a las jerarquías de los aparatos y al mismo tiempo la escasa cohesión de los mismos aparatos continuamente desgarrados por las luchas por el poder”. (62)

El diputado pasaba a estar vinculado y dependiente del partido y no de su electorado, cambiando profundamente la cultura política italiana. Los partidos sufrieron una fuerte burocratización y jerarquización de sus cúpulas y aparatos a consecuencia de la Representación Proporcional y de los grandes colegios electorales. El proceso institucional condenaba así claramente a la vieja clase política a adaptarse o desaparecer, los pocos meses que tuvieron para prepararse fueron mal explotados por la apatía o el apego a las tradiciones. (63)

Citando a Maquiavelo (capítulo XXV) “*Si la fortuna cambia y los hombres permanecen obstinados en sus procedimientos, ellos prosperan mientras la una y los otros concuerdan, y no prosperan cuando entran en discordancia*”. (64) La realidad a la que estaban acostumbrados los liberales había cambiado demasiado mientras que éstos habían cambiado demasiado poco.

---

61 NOIRET, Serge: *La introducción...*, pp. 89-95.

62 MARANINI, Giuseppe: *Storia del potere in Italia: 1848-1967*, Florencia, Vallecchi, 1967, pp 275. Citado en NOIRET, Serge: *La introducción...*, pp. 92.

63 Se exponen quejas por parte de diputados como Sidney Sonnino que reflejan bien la situación: “...disminuye el derecho a voto del elector, transfiriendo la libertad de discusión y de elección a los comités electorales a los cuales el candidato electos será después vinculado con la consecuencia de que, todos los partidos deberán ser reglamentados y casi militarizados...”. En “Toscanelli contro la riforma elettorale”, en *Corriere della Sera*, año 44, número 205, 26 de julio de 1919, pp1, col 2. Citado en NOIRET, Serge: *La introducción...*, pp. 93

64 MAQUIAVELO, Nicolás; y FERNÁNDEZ, Lelio: *El príncipe. A propósito de Nicolás Maquiavelo y su obra*, Santafé de Bogotá, Norma, 1995.

La Representación Proporcional no favoreció el nacimiento de los partidos de masas, que se habían constituido antes de su introducción, pero si favoreció las modernas características organizativas y jerárquicas que siguen actualmente. (65) Frente a la falta de voluntad o incapacidad de los partidos tradicionales los nuevos de masas sí resultaron muy beneficiados por las reformas, aprovechándose de la nueva forma de conquistar y conservar el poder que estaba emergiendo.

En ese nuevo contexto Mussolini tardó poco años en conseguir reformar ése Estado de Partidos en un Estado de Partido Único. La notablemente mayor concentración del poder que articula el sistema proporcional se lo puso fácil, ni siquiera necesitó mayoría absoluta para un partido fascista que había sido fundado en 1921. Su estrategia se basó en una mezcla de demagogia, populismo y grandes escenificaciones con acciones colectivas, todo ello aderezado con un discurso que combinaba imperialismo, estatalismo, nacionalismo, socialismo, modernismo y progresismo. (66)

Una vez que tuvo una cuota de poder suficientemente grande como para presidir un gobierno de coalición, cuyos aliados conservadores creían estable y fácil de controlar, utilizó el aparato del Estado para imponer un proyecto político totalitario. La violencia, el asesinato y la intimidación complementaron a la causa cuando las artimañas legalistas no bastaban.

Aunque en el régimen parlamentario tampoco hay separación de poderes el principio de la representación política, unida a la influencia de la tradición de la división de funciones de Locke, hacía de éste un régimen donde la potencial corrupción política era menor y menos peligrosa para la libertad y la vida del gobernado. Por el contrario con el principio de identidad grandes Estados habían terminado fusionándose con partidos estatales totalitarios, alterándose gravemente el frágil equilibrio diseñado para la Europa de Entreguerras.

La monopolización del poder por los partidos estatales fue la antesala del totalitarismo, un modelo en el que el Estado tiende a monopolizar la regulación de todos los aspectos posibles de la vida de la sociedad civil. En este sentido el régimen totalitario más avanzado es el estalinista, donde la dominación del Estado sobre el gobernado era total. Como decía Mussolini *“Todo en el Estado, nada contra el Estado, nada fuera*

---

65 “Por citar de nuevo al Tribunal Constitucional, los partidos se han “convertidos en elementos a integrar del edificio constitucional”. Han sido “elevados desde el plano de político-sociológico al rango de una institución jurídico-constitucional.” LEIBHOLZ, Gerhard: *Representación e...*, p. 208.

66 EBENSTEIN, William: “Doctrina del fascismo”, en EBENSTEIN, William: *Los grandes pensadores políticos. De Platón hasta hoy*, Madrid, 1965, pp. 748-749.

*del Estado*”, el objetivo era conseguir un Estado armonizado con la sociedad, superando los tiempos en los que era la herramienta de una élite liberal contra la mayoría. (67)

En el caso alemán también se produce un cambio radical en la forma de Estado y en la forma de Gobierno. El emperador alemán abdicó tras la derrota exiliándose y, ante el vacío de poder provocado, surgió un proceso constituyente que dio lugar a la llamada República de Weimar (Weimar fue la ciudad donde se consumó ese proceso). El nombre de República de Weimar fue adoptado por la historiografía e impuesto con el tiempo, en la práctica seguía en vigor el término de Imperio Alemán para referirse al país.

El esquema se desarrolla casi igual que en Italia, la nueva constitución de 1919 llevó al desarrollo de un nuevo sistema político partidocrático. El principio de Representación política desapareció al sustituir la ley electoral mayoritaria por la proporcional, naciendo así el primer Estado de Partidos de la historia. El miedo a la revolución era enorme tanto por el auge de la extrema derecha como por el auge de la extrema izquierda, siendo clave la influencia de la Revolución Rusa y de la reprimida revolución espartaquista (donde fue fusilada Rosa de Luxemburgo, entre otros, por el gobierno socialdemócrata). (68)

La cuestión del miedo fue muy importante para los sectores de la derecha conservadora, que fueron viendo en los nacionalsocialistas la salvación frente al mal mayor de los comunistas y socialdemócratas. (69) Ello, unido a la gran crisis económica producto del Tratado de Versalles y a la Gran Depresión posterior, permitió en gran medida a Adolf Hitler conseguir presidir en 1933 un gobierno de coalición. Al poco tiempo de controlar el poder ejecutivo utilizó el aparato del Estado para ilegalizar a los demás partidos y controlar al legislativo, haciendo de su partido estatal el único partido estatal.

Gracias a la ley electoral proporcional se repitió el derrotero italiano, tan pronto como obtuvo una cuota suficiente de poder (sin llegar tampoco a necesitar mayoría absoluta) consiguió concentrar en su persona el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial y oficializar su revolución estatalista y nacionalsocialista. De igual manera el desarrollo de la técnica en la lucha política por la hegemonía cultural fue espectacular,

---

67 PRATS, J. (et. al.): *Historia del Mundo Contemporáneo*, Madrid, Anaya, 1996, p. 85.

68 MAIER, Charles S: *La refundación...*, pp. 38-57.

69 MUSSOLINI, Benito: *Espíritu de la Revolución Fascista*, Bilbao, Vizcaína, 1940, p.56.

desarrollándose posteriormente un exitoso adoctrinamiento desde el Ministerio de Propaganda de Goebbels.

### 3.3- La crisis de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría

Esta es una época muy importante en el siglo XX, es el momento del salto entre la época liberal y la corporativa-estatalista. Tras este primer terremoto con el auge de las fuerzas totalitarias llegaría el segundo terremoto: la Segunda Guerra Mundial. Tras la derrota de Hitler y Mussolini, que pusieron punto y final a las revoluciones fascistas, las potencias vencedoras articularon un nuevo orden internacional: el de la época de la llamada Guerra Fría.

Un nuevo Congreso de Viena que daba sus primeros pasos en Casablanca (1943) concluía en las conferencias de Yalta y Postdam (1945), dividiendo todo el mundo entre dos grandes superpotencias. Si bien las revoluciones fascistas fueron contenidas el peligro de la revolución comunista se había agravado, el balance tras la Europa de Entreguerras era un nuevo gran competidor por la hegemonía al que contener.

La solución aplicada fue la instauración de Estados de Partidos por toda la Europa occidental y continental, con un discurso progresista de estatismo socialdemócrata. Por su parte el grueso de la derecha se organizó en torno a liberales y democristianos como la otra cara de la misma moneda, siendo sometidos al ostracismo los comunistas internacionalistas y los nacionalistas fascistas.

La reconstrucción europea tras la Segunda Guerra Mundial así lo requería, repitiéndose con mayor gravedad y complejidad el contexto de la primera gran postguerra. Los generales Marshall y Eisenhower fueron los cirujanos de hierro encargados de esa reconstrucción, apoyándose en Gerhard Leibholz como presidente del Tribunal Constitucional de Bonn. Ésta institución fue la que redactó la Ley Fundamental Alemana de 1948, manteniendo la ley electoral proporcional de la República de Weimar.

Estados Unidos y Reino Unido, y posteriormente Francia por mano del General De Gaulle, fueron capaces de conservar sus tradiciones políticas liberales desarrollando un Estado del Bienestar. En ese sentido el Estado del Bienestar fue una concesión conservadora motivada también por motivos políticos, el peligro de una revolución comunista potencialmente fértil entre una población empobrecida en la postguerra no se podía menospreciar.

Además el prestigio de los soviéticos estaba en auge tras la guerra. Hitler al igual que antes Napoleón fracasó gracias al enorme sacrificio de los rusos, que sólo en número de muertos tuvieron unos 25 millones entre civiles y militares. Aparte de ello fueron capaces de impedir el control nazi de los recursos que necesitaban para su maquinaria de guerra, contraatacando y llegando hasta Berlín.

La enorme amenaza que Hitler, Mussolini y Japón suponían para Reino Unido llevó a éste a tolerar un bolchevismo que ya había combatido durante la Europa de Entreguerras, pero una vez terminado ese peligro Churchill era plenamente consciente de que la paz seguiría siendo precaria de no conseguir el apoyo estadounidense para poder contener la amenaza comunista. Estados Unidos tras la victoria estuvo en sintonía con la postura de Churchill, negando a Stalin la entrada en el plan Marshall por el temor a que una pronta recuperación les hiciera incontrolables.

Ese choque ideológico y político, entre anglosajones liberales y eslavos estatistas, simplemente se hizo patente y más potente tan pronto como desapareció el enemigo común que mantenía el equilibrio. Era necesario para ambas partes organizar regímenes fácilmente controlables pero aparentemente más legítimos, coherentes en su estética con los valores éticos que trataban de imponer. Como se ha señalado el proceso de reconstrucción fue supervisado por los generales Marshall y Eisenhower, quienes pusieron los cimientos de la Europa actual.

En 1945 en la conferencia de Postdam Reino Unido, la URSS y los EEUU se reunieron para el diseño del nuevo orden internacional. La nueva ONU aparecía como nueva y mejor Sociedad de Naciones, una de las partes del cadáver de aquel intento de orden internacional estable diseñado para la postguerra de la Primera Guerra Mundial. Estaba diseñada con los mismos fines humanistas y pacifistas, aunque esta vez se buscaron garantías militares a través del compromiso de la Carta del Atlántico.

Roosevelt y Churchill se habían comprometido a organizar un orden internacional duradero, donde las naciones pudieran colaborar en paz para superar los problemas colectivos. Las Naciones Unidas recogieron esos compromisos oficialmente el 1 de enero de 1942, en el contexto de la lucha de los aliados contra el Eje totalitario. En 1943 en Moscú se avanzó con el acuerdo entre la URSS, Reino Unido, China, Estados Unidos con el compromiso firme de evitar que se repitiera otra guerra mundial total. No se podía permitir nunca más que ningún Estado potencialmente hegemónico cayera en manos de otro Hitler.

Aquí es donde entra la importancia de Gerhard Leibholz como jurista. Si bien el poder constituyente lo aportaban los estadounidenses la parte jurídica fue mérito suyo. La cuestión principal es que Estados Unidos tenía un temor enorme al avance por Europa de la Unión Soviética, ya que ni Estados Unidos, Reino Unido y Francia juntos tenían capacidad de enfrentarse a una Europa continental unificada en un gran Estado totalitario.

Por ello la gran miseria y destrucción total, política, económica y culturalmente, que se vivía en la segunda gran postguerra tenía que ser resulta cuanto antes. Ello requería un ambicioso plan financiero y económico en el que se volcaría la política económica estadounidense, convirtiéndose en el primer cliente de los mercados de sus nuevos protectorados. Ello garantizó a Estados Unidos varios logros fundamentales: la superación definitiva de la crisis económica del 29, convirtiéndose en la gran superpotencia económica; toda la riqueza necesaria para la futura lucha armamentística, consiguiendo ser una superpotencia militar frente a la URSS; y colocar en sus zonas de influencia una clase política leal, pilar esencial para la defensa de sus intereses.

Los estadounidenses no podían cometer la imprudencia de no prevenirse ante la vuelta del fascismo o del comunismo a través de la estrategia legalista de algún partido. Había una desconfianza absoluta tanto hacia las masas, que habían apoyado a Hitler y a Mussolini, como hacia los políticos supervivientes a la persecución política fascista por no haberlos podido contener. La decisión venía pues motivada por un sentido de la prudencia muy profundo, la experiencia de los millones de muertos, de los campos de trabajo y exterminio alemanes y del aún presente Gulag eran motivos más que suficientes para preocuparse por las causas que habían llevado a su existencia. (70)

Y no es que fueran especialmente altruistas y buscaran el progreso, la importancia radica en que necesitaban poder estar seguros de un mínimo de éxito en el desembolso y aplicación del Plan Marshall. Lógicamente no iban a dar una ingente cantidad de recursos a unos hombres para que al día siguiente el enemigo lo utilizara para asediar sus costas, una vez estuvieron seguros en 1947 el General Marshall comenzó el gran proyecto económico y tecnológico.

---

70 Para consultar en mayor profundidad debate sobre la necesidad de un control constitucional de los partidos, para evitar el derrumbe del Estado, véase GERHARD, Leibholz: *Representación e...*, pp. 206-210.

Tras el rechazo a la URSS comenzó una notable etapa de progreso para Reino Unido, Francia, Italia y Alemania Occidental, creándose a partir de 1948 los embriones que cimentaron la actual Unión Europea: la Organización Europea de Cooperación Económica (1948), la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1951), etc. En pocos años superaron la crisis económica y el proyecto europeísta se consolidó, dándose por concluido el Plan Marshall en 1952 tras cumplir los objetivos propuestos.

El peligro del avance comunista sobre Europa occidental se había superado lo suficiente y la hegemonía norteamericana estaba bien asentada. El bloqueo de Berlín agravó las relaciones entre ambos bloques reforzándose el contexto de las dos Alemanias, consolidándose la OTAN como garante militar del nuevo orden internacional occidental.

Ésta estaba espoleada por la doctrina Truman que llamaba a la lucha contra las revoluciones comunistas. Esa doctrina asentó las bases ideológicas del mundo de la Guerra Fría, la cultura quedaba así sujeta al interés de la propaganda de guerra de apoyarse en posturas maximalistas. Del mismo modo también desde el bloque soviético surgieron proyectos y organizaciones de dimensiones económicas, políticas y militares enfocadas a la defensa de sus intereses vitales. Tal es el caso de COMECON, de la extensión del modelo político marxista-leninista o del Pacto de Varsovia.

Para el bloque capitalista los Estados Unidos se convertían así en el ángel de guarda de la libertad, mientras que los cánticos de sirena comunistas eran la herejía de los tiranos enemigos de la dignidad de la vida. Desde 1946 con el discurso de Zúrich de Churchill el telón de acero se hacía una realidad en Europa y el mundo. Haber garantizado la reconstrucción económica europea en las nuevas relaciones diseñadas, que habían supuesto una peligrosa inversión faraónica, fue en uno de los éxitos fundamentales que hicieron posible la reconstrucción política europea.

En el caso del bloque capitalista el modelo político fue una reformulación de la partidocracia, partiendo Gerhard Leibholz de la Constitución de la República de Weimar. Se impuso en un proceso constituyente la Ley Fundamental Alemana de 1948, considerada como una carta otorgada provisional hasta la unificación de las dos Alemanias. Varios detalles clave, como la financiación estatal de los partidos, también fueron anunciados y justificados como provisionales por pura necesidad práctica, la inexistencia de organizaciones políticas civiles tras el terremoto totalitario no había dejado apenas rastro de partido alguno.



Sin embargo esas medidas coyunturales, justificadas por el contexto en el que se tomaron, quedaron como estructurales principalmente por la naturaleza de los partidos. Ésta, en palabras de Weber, no es sino la de ser gigantescas maquinarias dirigidas en esencia a la conquista del poder político, del Estado, por lo que es muy comprensible que no renuncien a esas prebendas tan útiles. En adición Weber expone que una vez que han conquistado el Estado la tendencia es a repartir más privilegios entre amigos y aliados necesarios, con vistas a conservar el poder y compensar el continuo desgaste. (71)

Konrad Adenauer y Alcide De Gasperi fueron los jefes democristianos elegidos con el apoyo de los sectores liberales, siendo presentados por la propaganda aliada como grandes estadistas. Sus funciones se centraban en la consolidación del régimen partidocrático ideado por Gerhard Leibholz, que por precaución en su creación había previsto que ningún partido pudiera volverse contra el ordenamiento constitucional vigente. La estrategia legalista quedaba así neutralizada y, por si acaso, los partidos con ideologías totalitarias como el nazi o el comunista fueron prohibidos.

Como se ha señalado anteriormente ese nuevo régimen partidocrático inaugurado no se corresponde ni con el modelo liberal ni con el democrático, que aún sobrevivían intactos en el Reino Unido y en los Estados Unidos respectivamente. Oficialmente la propaganda lo vendió como un sistema liberal y democrático por el contexto de la guerra, que no permitía reconocer la realidad oligárquica de lo que se estaba estableciendo por la amenaza soviética.

En Francia la partidocracia inaugurada con la IV República Francesa (1946-1958) fue reformada en la aún en vigente V República por De Gaulle, quien despreciaba el régimen partidocrático instaurado en la postguerra y apostaba por un régimen representativo y presidencialista. Esa reforma sustituyó el sistema electoral proporcional por el mayoritario de distritos uninominales, añadiendo la innovación de la doble vuelta para garantizar la construcción de mayorías absolutas y gobiernos estables. Una de las principales consecuencias de la doble vuelta es que se corrige la paradoja de Arrow, que se basa en que en un sistema de mayoritario simple las oligarquías acaban controlando el poder. Esta reforma en Estados Unidos e Inglaterra sigue sin haberse introducido.

---

71 GERHARD, Leibholz: *Representación e...*, pp. 218-221.



### 3.4- El Estado de Partidos y las leyes electorales

La importancia de los sistemas electorales radica en que son la esencia de toda estructura de poder político, determinando quién manda y cómo. La forma de concebir y constituir el poder condiciona la forma en que éste opera. En el caso del principio de la representación política Marsilio de Padua introdujo en los parlamentos del Antiguo Régimen de una nueva forma articular el poder político, siendo el sistema mayoritario fundamental en el desarrollo del parlamentarismo liberal.

El parlamentarismo dio sus primeros pasos en el mundo corporativo tradicional, que siguiendo la doctrina aristotélica de la escolástica concebía en la familia la unidad mínima de poder. Esa concepción corporativa de la sociedad era elemental en la sociedad estamental, siendo en ese sentido muy coherente que en esos parlamentos se votara por estamentos y no por cabezas. Por eso en los Estados Generales de la prerrevolucionaria Francia 1789, al bloquear los dos estamentos privilegiados al no privilegiado, se exigió la votación por cabezas y no por órdenes.

Ese hecho fue clave en el inicio de la Revolución Francesa, reivindicándose al individuo como unidad mínima de poder y contradiciendo de plano la concepción corporativa tradicional. A la sociedad monárquica del privilegio se le enfrentaba un adversario que pretendía imponer la igualdad formal de todos los seres humanos, clamando por una organización del poder radicalmente distinta y revolucionaria. La lucha ideológica por el control del discurso se volvió un tema central y desde el enfoque tradicional la resistencia al cambio siempre fue una constante.

En el ámbito constitucional la reclamación del principio de la separación de poderes, y de un parlamento nacional y no del Estado, supuso toda una revolución política respecto al antiguo principio de la concentración de poderes en el monarca. En la Revolución Francesa la organización parlamentaria del poder se apoyó en la doctrina de Rousseau en vez de en la de Montesquieu, quien fue explícitamente despreciado por los diputados en favor del primero.

Esa fue una de las causas principales del fracaso de la Revolución Francesa, si bien tuvo protagonistas muy nobles y preparados en conjunto no estuvieron a la altura de los padres de la patria estadounidenses. Siglo y medio más tarde De Gaulle se acercó al modelo norteamericano pero no consiguió una efectiva separación de los poderes ni civilizar a los partidos estatales. En ese sentido los rasgos antidemocráticos presentes en el sistema francés son la necesidad del presidente de la aprobación del parlamento para constituir el ejecutivo, la financiación pública de los partidos y la falta de mandato

imperativo del elector. La prohibición del mandato imperativo, aún vigente en constituciones como la de 1978 española, es otro de los legados de la Revolución Francesa. (72)

Su explicación histórica está en la rebelión de los representantes del Tercer Estado, en los inicios de la Revolución Francesa. Una vez que se vieron bloqueados por el voto por órdenes decidieron presionar para conseguir el voto por cabezas, aboliendo para ello el mandato imperativo. La justificación jurídica y política era clara, su poder estaba limitado a la defensa de unos intereses concretos y no tenían poder para autoproclamarse asamblea nacional. En consecuencia necesitaban liberarse de esas cadenas para obligar a la nobleza y a la aristocracia a aceptar sus reglas de juego, la necesidad coyuntural hizo de algo justificable por un contexto extraordinario una permanente gran conquista estructural de la clase política.

Algo similar ocurrió con las leyes electorales partidocráticas impuestas tras la Segunda Guerra Mundial, que impusieron una nueva concepción del poder y con ella un nuevo tipo de clase política sin control. Peor que la liberal en el sentido de que goza de una mayor concentración del poder, lo que aumenta el peligro de corrupción, abuso de poder o incompetencia. También aumenta la tendencia del Estado a crecer y a ejercer un mayor dominio sobre la sociedad civil. (73)

La fundamentación jurídica y teórica de la partidocracia se aprecia bien en las obras de Leibholz. Para él el partido es la unidad mínima de poder, en el sistema electoral de listas es la lista en sí misma la puerta al control del Estado. La lógica empleada se basa en que el electorado utiliza al partido, el único ente que goza del privilegio de hacer listas de diputados, como canal para articular el ejercicio del poder político. Para ello bien se convierte en militante o bien en simple simpatizante de alguno. Si no lo encuentra puede fundar uno pero la cuestión es que el sistema de listas es la herramienta fundamental de todo el proceso. (74)

El partido integra a las masas en el Estado y las masas se identifican con los partidos a los que dan su apoyo, identificándose así en armonía Estado y nación a través del partido. Esta doctrina alemana refleja precisamente una de las características típica

---

72 En la tradición anglosajona se conoce como el mecanismo del “recall” al método por el que se controla a los diputados que sean desleales con su programa electoral. GERHARD, Leibholz: *Representación e...*, p. 219.

73 GERHARD, Leibholz: *Representación e...*, pp. 225-227.

74 GERHARD, Leibholz: *Representación e...*, p. 226.

del nacionalsocialismo, una manera modernista de reformular el peligrosamente ambiguo pensamiento rousseauiano de democracias directas y voluntades generales.

Desde la Constitución de Weimar la solución partidocrática y su ideología socialdemócrata se fue expandiendo por todo el globo, tanto directa como indirectamente. En las siguientes décadas la influencia partidocrática de Weimar se aprecia en países como Italia, Noruega, Suecia, Grecia, Bélgica, Dinamarca, España... Era la época de la Guerra Fría y cada potencia se ocupaba de dirigir con mano de hierro sus propias áreas de influencia, tratando de encontrar siempre la manera de garantizar un mínimo de control estable en sus protectorados.

En ese sentido la partidocracia es un régimen político muy pertinente al concentrar el poder de hacer leyes, de nombrar gobiernos para administrar Estados y de controlar a los jueces en muy pocas cúpulas de partidos estatales (y es por ello es un régimen oligárquico al estar concentrado el poder en un grupo reducido de personas). De tal manera ocurrió en la Transición Española, donde entre 40 millones de habitantes el poder estaba repartido en su mayor parte entre las cúpulas del PSOE, UCD, AP y del PCE.

El modelo soviético no se puede incluir dentro de esta interpretación partidocrática occidental, aunque guarda muchas similitudes. En la URSS la construcción de un régimen de partido único totalitario y estatalista se debe principalmente a: la lógica marxista-leninista del partido comunista como vanguardia de la revolución de la clase obrera; las guerras (la Primera Guerra Mundial, que socavó el zarismo, y la guerra civil que permitió la concentración de poder comunista); y la lucha interna dentro de ese partido vanguardia (que daría lugar al estalinismo por la lógica de una burocracia política que busca mantener el control del aparato, análisis apto para cualquier partido de masas donde la organización interna siempre es oligárquica).

A lo largo del siglo XX el modelo europeo occidental del Estado de Partidos coexistiría con el modelo marxista, siendo sus principales diferencias que mientras que el primero surge de la alianza entre el poder político y el económico, en el segundo es una burocracia política la que controla directamente la economía. El balance final, tras la caída del imperio soviético y el final de la Guerra Fría, es que el modelo occidental del Estado de Partidos se ha generalizado primero en casi todo Europa del Este y luego en casi todo el mundo, con la excepción de algunos países donde perviven formas de gobierno parlamentarias (como Francia o Inglaterra) o de democracia representativa (Estados Unidos).

Tras el fracaso definitivo de la revolución marxista sólo quedó el horizonte liberal, defendido principalmente por los Estados Unidos y el Reino Unido. Pero el siglo XX había hecho de éste un discurso vacío, incoherente con una política exterior contrarrevolucionaria, estatista e imperialista en clara oposición a los principios liberales de libertad política y económica. En este sentido el sociólogo y politólogo Robert Dahl señala que Estados Unidos, aunque conserva su primitivo modelo de democracia representativa, políticamente es en realidad una poliarquía, un sistema de oligarquías abiertas y plurales frente a las cerradas y endogámicas partidocráticas.

#### **4- La Transición Española**

Como se adelantó en la introducción para el estudio de la Transición Española se parte de la crisis del Estado franquista y del auge del antifranquismo, teniendo en cuenta los contextos en los que se desarrollan esos procesos hasta su culminación en el pacto. Será en esos años en los que se desenvolverán los principales actores de la Transición, que por el lado del régimen son: el Rey Juan Carlos I, su profesor de derecho político Torcuato Fernández Miranda y sus primeros ministros Carlos Arias y Adolfo Suárez, el partido único del Movimiento Nacional y su sindicato estatal, el ejército, las Cortes del Reino, el Consejo del Reino y la Comisión de Leyes Fundamentales. Por último también estarán partidos políticos, principalmente la UCD de Suárez y la Alianza Popular de Fraga, y desde el exterior los gobiernos de Estados Unidos y Alemania especialmente.

Por el lado de la oposición antifranquista las élites son Antonio García Trevijano, Rafael Calvo Serer, el PCE de Santiago Carrillo y el PSOE de Felipe González, seguidos por los grupos políticos catalanistas y los principales sindicatos clandestinos como el comunista Comisiones Obreras. Junto a éstos también había un amplio abanico de grupos políticos más pequeños como carlistas, liberales, nacionalistas, regionalistas, comunistas ajenos al PCE, democristianos, socialdemócratas, monárquicos asociados al Conde de Barcelona Don Juan y también una amplia serie de personalidades y colectivos independientes (como asociaciones de vecinos o de profesionales). Por último es también importante el papel jugado en ambos bandos por la Iglesia católica y los medios de comunicación.

##### 4.1- El Tardofranquismo y la Transición Española: la crisis de Estado del Franquismo.

Para el Estado franquista la década de los 70 supuso una continua acumulación de problemas que se iban complicando cada vez más. Ya desde su nacimiento, a partir

de la guerra civil de 1936-1939, había atravesado tres grandes etapas reformistas en una tendencia aperturista dirigida a conseguir adaptarse a los exigentes, cambiantes y por lo general hostiles contextos nacional e internacional. Se llegó así en los años 60 a institucionalizar un régimen que vivía su tercera gran etapa.

Hasta los años 70 había sido capaz de conservar el principio intocable de toda dictadura: hacer imposible el control del poder. (75) Partiendo de un totalitarismo de Estado evolucionó hacia un nacionalcatolicismo autoritario, que derivó en la última fase europeísta y tecnocrática. El Régimen por su parte aunque carecía de una ideología firme se autodefinía, en un intento de legitimarse, como una democracia orgánica en oposición al despreciado modelo inorgánico liberal.

Siguiendo esta lógica la Transición Española es una transformación del régimen franquista por motivos de supervivencia, sólo que en esta ocasión fue una operación política mucho más compleja y profunda. El Franquismo en sus últimos años sufrió un desgaste muy intenso que le emplazó ante la necesidad reformarse profundamente para no ser derribado ante la presión de la oposición, que no sólo se concretaba en los nacientes partidos políticos clandestinos sino también desde importantes sectores nacionales e internacionales.

Tras unos exitosos años sesenta el Franquismo empezó a caer en una crisis de Estado profunda e irreversible. Para cuando comienza la Transición en 1975 el régimen estaba profundamente deslegitimado, sus continuadores eran incapaces de generar suficientes apoyos en la sociedad como para mantenerlo sin la autoridad personal que tenía Franco. Para comprender las causas de esta crisis de Estado hay que tener en cuenta el adverso contexto cultural, económico y político que tuvo que afrontar, que principalmente se caracteriza por la “revolución” cultural en Occidente, las crisis petroleras de los años 70 y el contexto internacional de las postrimerías de la Guerra Fría.

En lo que respecta a la cultura es importante resaltar la importancia de la religión y la Iglesia española, ya que gracias a Franco tenía “el control de la vida intelectual

---

75 “(...) hay que entender que el emparentamiento originario del franquismo con otros fascismos europeos debe ser matizado por el hecho de que la extraordinaria duración del franquismo (casi cuarenta años desde el inicio del Golpe de Estado) fue acompañada por cambios de tal naturaleza en el contexto internacional, y en las propias circunstancias económicas y sociales de España, que el régimen franquista se vio en la necesidad de ir adaptándose en cierta forma a las circunstancias, entre otros motivos por perentorias razones de supervivencia”. FÉLIZ TEZANOS, José: “La crisis del franquismo y la transición democrática en España”. En FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática Española*. Madrid, Sistema, 1989. Pp. 10.

española”. (76) Desde los primeros días para el Franquismo se había convertido en un pilar legitimador esencial, especialmente por ser España un país con una fuerte tradición católica y por la falta de legitimidad de origen democrática que necesitaba compensar.

En la Transición se ve como la Iglesia, tras el Concilio Vaticano II de 1962-1965, ha ido tomando distancias de forma crítica con el régimen, pasando a tener finalmente una actitud de firme oposición ante regímenes autoritarios y defendiendo valores democráticos y reformistas. La escalada de conflictos con la Iglesia fue aumentando durante estos con enfrentamientos con obispos, sacerdotes y asociaciones de creyentes que supusieron un golpe muy duro para el Régimen. (77)

Esos profundos cambios culturales tienen más aspectos que giran en torno a ámbitos como el del arte, el turismo, las universidades, la prensa, los sindicatos, la clandestina...toda una suma de elementos que potenciaron un rechazo cada vez mayor al régimen dictatorial, sometidos a la servidumbre voluntaria al poder por el miedo último a la represión. Todo ello es en buena medida consecuencia de la modernización económica de los años 60 antes mencionada, la mayor riqueza facilitó una mejor instrucción cultural y la formación de una mayor conciencia cívica.

Acontecimientos como el Mayo Francés, la Primavera de Praga y especialmente la Revolución de los Claveles portuguesa también influyeron notablemente en esa concienciación cívica, así como también en el interés del Régimen y de las potencias por proteger sus intereses políticos. Los valores democráticos y los antifascistas, y de entre ellos especialmente los rupturistas, se extendían cada vez más entre la población en alza frente a los autoritarios y reformistas que sostenían al Franquismo.

Prueba de ello son por ejemplo fenómenos como las incontables protestas de trabajadores con un gran malestar laboral durante los años 70, las numerosas protestas estudiantiles cerrándose universidades en varias ocasiones y el auge del terrorismo. Todo ello fue aumentando notablemente intensificando la inestabilidad (78), los tiempos habían cambiado y las dictaduras ya no se legitimaban con la misma

---

76 CARR, Raymond; FUSI, Juan Pablo: *España, de la dictadura a la democracia*. Barcelona, Planeta, 1979. Pp. 43-47.

77 “El fenómeno que más contribuyó a la deslegitimación del régimen de Franco durante los sesenta y setenta fue sin duda alguna la postura crecientemente distante, cuando no abiertamente crítica, adoptada por sectores cada vez más amplios de la Iglesia Católica”. POWELL, Charles: *España en democracia 1975-2000. Las claves de la profunda transformación en España*. Barcelona, Plaza & Janés, 2001. Pp. 68-77.

78 Para una mejor comprensión ver “El retorno de la sociedad civil y la oposición al régimen franquista”, en POWELL, Charles: *España en...* Pp. 47-68.

facilidad. El rechazo crecía imparable a medida que el régimen cada vez era más incapaz de asumir el coste político de reprimirlo.

Hay que tener en cuenta que la libertad política o las libertades individuales no fueron arrebatadas por crueldad del dictador, ello fue un requisito que éste necesitó para hacer imposible el control de su poder. La represión en este sentido tampoco responde a un régimen sádico sino a la necesidad de impedir el ejercicio de libertades como las de expresión, asociación o manifestación, para la dictadura el reto era controlar el pensamiento para asegurar la cuestión legitimista y la sumisión de la mayoría. Pero el Franquismo había acabado alcanzando un techo moral, ideológico y político en un contexto cada vez más adverso y exigente.

Desde el ámbito económico la crisis de petróleo supuso otro duro golpe para la prosperidad económica del país, otro de los grandes pilares de la legitimidad política del Franquismo debido a que España tras los años 60 se había convertido en una potencia industrial, el nivel de paro era muy reducido y en general se daba una bonanza económica favorable con el desarrollo de un Estado del Bienestar.

Sin embargo el efecto negativo de la crisis acabó con el “milagro español”, siendo en principio contenido por el Estado por el temor a aplicar unas reformas económicas cuyo coste político era inasumible. Ello también es reflejo de los profundos cambios en los fundamentos legitimistas del poder político, los valores democráticos se van imponiendo a los autoritarios y además éstos se ven más desgastados aún por las crisis económicas, perdiendo el sustento que les da la legitimidad de ejercicio.

El problema que suponía el impacto económico, que ya estaba dándose en otros países europeos, trató de ser combatido con las reservas de divisas pero con el tiempo terminó por provocar profundos problemas sociales y económicos (como en el caso de las provincias vascas). Hasta la consolidación de los Pactos de la Moncloa, ya finalizándose la Transición, no se superaría ese escollo (especialmente gracias al apoyo del PCE que tenía un gran control sobre el movimiento obrero español) (79).

Finalmente están las circunstancias impuestas desde el ámbito internacional por la Guerra Fría. La incertidumbre del futuro español en el juego geopolítico de las potencias preocupaba mucho especialmente debido a la Revolución de los Claveles en Portugal de 1974, previa a la muerte de Franco en 1975. Los gobiernos de Estados Unidos (con Kissinger como actor destacado) y la Europa occidental (principalmente

---

79 Ver “La transformación económica de España”, en POWELL, Charles: *España en...*, Pp. 22-28.



Alemania, Francia y Reino Unido) ya consideraban perdido el peón Portugués en el tablero de la Guerra Fría y por ello precisamente intentaron con éxito que no pasara lo mismo en España. (80)

Hasta entonces habían apoyado lo suficiente al Franquismo siguiendo la doctrina pragmática de la Guerra Fría, que legitimaba tener por aliados a regímenes autoritarios flexibles. En el nuevo contexto lo que buscaban era un cambio que mantuviera fuera del poder al PCE (los estadounidenses sobrevaloraron la amenaza del PCE, ignorando el fracaso que tuvo tanteando a los militares, por el miedo a que ocurriera como en Portugal con Coutinho, el “Almirante Rojo”) y consiguiera modernizar el régimen y estabilizarlo.

Todo ello responde también a una nueva etapa de la Guerra Fría, con un clima cambios importantes en el contexto internacional. En adición a lo expuesto en el caso de la Comunidad Europea y los EEUU se era favorable a una progresiva integración española desde los años 60, y especialmente desde el 74 empiezan a promover activa e internacionalmente los derechos humanos y los valores democráticos.

Para las potencias pesaba mucho en concreto la necesidad un régimen político confiable de cara a la integración en la OTAN. El firme compromiso de Juan Carlos I de establecer un régimen democrático moderno al estilo occidental, dentro de la esfera de influencia de las potencias capitalistas con un PCE domesticado, hizo que tanto él como sectores de la oposición, principalmente el PSOE, recibieran apoyos del exterior que buscaban como fin impedir esa llegada al poder de los comunistas.

La falta de una legitimidad de origen democrática se trataría de compensar con la legitimidad de ejercicio. (81) El panorama político era inestable y preocupante tanto hacia fuera como hacia dentro del régimen, el propio Juan Carlos I no hubiera llegado muy lejos sino fuera por la petición testamentaria de Franco, a los españoles en

---

80 “Si, por ejemplo, comparamos lo sucedido en España con la transición portuguesa, no cabe la menor duda de que en este caso tuvo una relevancia mucho mayor la intervención occidental, en especial en un momento en que pareció posible que la revolución de los claveles evolucionara hacia unas formulas muy poco democráticas. Las Memorias de Brandt y de algunos dirigentes de la política exterior norteamericana lo prueban de una forma indudable”. En TUSELL, Javier. *La transición a la democracia, España 1975-1982*. Madrid, Espasa Calpe, 2007. Pp. 250.

81. “Los Estados Unidos principalmente “desean la democratización del sistema pero, fieles a su pragmatismo, sin demasiado afán, exigencias ni prisas”. Tras el Tratado de 1976 entre España y Estados Unidos Kissinger recomendaría que “No hagan caso a las exigencias de los europeos más que en aquello que realmente les convenga a ustedes; bastará probablemente para que entren en la Comunidad y luego en la Alianza Atlántica”. En POWELL, Charles: *España en...*, Pp. 150-151



general y al Régimen y a los militares en especial, para que le fueran fieles en tanto que sucesor suyo y continuador de su legado.

Siguiendo la interpretación de Raymond Carr y J.P. Fusi no era “tan sólo una crisis de gobierno, sino de algo más profundo: una verdadera crisis de Régimen”. El Franquismo se encontraba claramente deslegitimado, con contradicciones como la de ser un Estado católico condenado por la Iglesia, donde las huelgas y protestas se daban incontablemente aunque estaban prohibidas y se condenaba el liberalismo pero se buscaba una legitimidad democrática. (82)

#### 4.2- Auge y caída de la oposición antifranquista: de la Ruptura Democrática a la Ruptura Pactada

Las élites franquistas eran conscientes de la necesidad urgente de realizar reformas, el régimen necesitaba una actualización que corrigiera la tendencia decadente que estaba experimentando. Los primeros proyectos reformistas empezaron a gestarse en los debates que precedieron a la LOE de 1967, en 1968 el ministro Solís intentaba integrar a la oposición con un nuevo Estatuto de asociaciones pero no tuvo éxito. El escollo principal lo encontró en el Movimiento Nacional, el partido único no estaba dispuesto a renunciar al privilegio de controlarlas.

Esa falta de libertades forzaba a los antifranquistas a actuar en la clandestinidad para poder prosperar. (83) Durante los años 60 la oposición clandestina trató de unirse contra el Franquismo en acciones como el llamado “Contubernio de Munich” de 1962 (que coincidió con un contexto de intensas huelgas y de fuerte rechazo de la Comunidad Europea a la dictadura franquista), pero no tuvieron éxito.

Ello motivó más al Régimen a encontrar una vía que fuera abierta pero controlada. Desde dentro del propio régimen hombres importantes, como Manuel Fraga Iribarne o José María de Areilza, empezaban a manifestarse abiertamente a favor una reforma que atajase la crisis. (84) Si bien se toleraban esas actuaciones moderadas hubo también una firme y en ocasiones sangrienta política de represión, con detenciones de líderes de la oposición clandestina, duras represiones policiales o cierres y sanciones sobre publicaciones.

Hay que tener en cuenta que una de las causas esenciales de la necesidad de la reforma fue el surgimiento de una oposición política clandestina, organizada y activa

---

82 CARR, Raymond; FUSI, Juan Pablo: *España, de la dictadura...*, p. 253.

83 POWELL, Charles: *España en...* Pp. 105-106.

84 CARR, Raymond; FUSI, Juan Pablo: *España, de la dictadura...*, pp. 234-246.

que quería aprovechar al máximo la nueva situación que se abriría a la muerte de Franco. (85) Durante la dictadura franquista no hubo una oposición fuerte y unida capaz de arrinconar al régimen, la larga dictadura había sido capaz de mantenerla incapaz de organizarse en su contra.

Fue en 1974 cuando empezó a formarse una amenazante oposición política antifranquista. Hasta entonces había existido una presencia significativa que nutría organizaciones clandestinas como los sindicatos clandestinos o el PCE, pero no hubo nunca una estrategia capaz de arrebatarse al régimen la iniciativa política. Los anteriores intentos de unificación, fundamentalmente por las diferencias ideológicas y por los recelos competitivos, terminarían fracasando en favor de un régimen que procuraba aprender a adaptarse.

El punto de inflexión llegó con la Junta Democrática de España, que proclamó sus intenciones públicamente el 29 de Julio de 1974. En pocos meses consiguió consolidarse como organización líder de la oposición aglutinando al grueso de la misma, siendo el primer proyecto de organismo unitario de la oposición en triunfar. El medio para su unión fue un acuerdo común en torno a una estrategia civil de reivindicaciones democráticas desideologizadas, orientadas únicamente hacia la conquista pacífica de una democracia.

Será esa oposición organizada la que al ir consiguiendo concentrar fuerzas y arrinconar progresivamente al régimen, especialmente frágil e impotente en ese contexto de crisis de Estado, irá despertando mayores alarmas y motivando sucesivos intentos del régimen por reformarse a sí mismo. Sin embargo los hombres clave del aparato del Estado seguían fieles a la lógica del espíritu del 18 de Julio, símbolo de las Leyes Fundamentales y pilar ideológico del Franquismo.

Sin libertad de asociación no era creíble la reforma democrática y la existencia de masas organizadas en torno a asociaciones clandestinas e ilegales, que se negaban a aceptar el Franquismo y lo atacaban, desgastaba clamorosamente. Era necesario integrarlas como fuera por lo que Carlos Arias, a partir del 14 de enero de 1974,

---

85 "El campo se amplió porque las huelgas, las manifestaciones por la libertad, la amnistía y los estatutos de autonomía, las movilizaciones de miles de trabajadores, de asociaciones de vecinos, de colegios profesionales, de funcionarios y de artistas, empujaron decisivamente en esa dirección. La salida de la clandestinidad, antes de la conquista de la legalidad, de sindicatos y partidos desbordó las trincheras en las que era fuerte la derecha inmovilista". En JULIÁ, Santos. "Hoy no es ayer, Ensayos sobre la España de siglo XX". Barcelona, RBA Libros, 2010. Pp. 269.

comienza como Presidente del Gobierno el que fue el último intento ortodoxo de reforma, con su programa aperturista del “espíritu del 12 de febrero”.

Tras chocar con las facciones intransigentes del Franquismo (y con el propio Franco) lo único que llegó a conseguir fue una mayor libertad de prensa y una mayor tolerancia política, salvo con los comunistas o los rupturistas. Para la oposición significó un gran éxito, los fracasos del gobierno reformista de Arias daba un mayor sustento a la influencia de las organizaciones antifranquistas rupturistas. En esas circunstancias soplaban buenos vientos para abandonar oficialmente la clandestinidad, el riesgo de represión comenzaba a ser una ventaja por la creciente falta de autoridad moral del gobierno.

Raymond Carr y Juan Pablo Fusi explican con claridad el contexto de caída de Arias: “Arias fracasó por una acumulación de circunstancias: por la resistencia de la derecha franquista, Franco incluido (lo que empezó a llamarse el “búnker”); por la alarma que produjo en España la Revolución portuguesa de abril de 1974 y por la agitación de los estudiantes; por la durísima política de orden público, especialmente en el País Vasco, con que Arias quiso contrarrestar las críticas que recibía desde su derecha; y, finalmente, porque, en el fondo, Arias era demasiado conservador y franquista como para haber realizado una democratización verdadera del régimen, esto es, una democratización no limitada por la propia legalidad del régimen que se pretendía transformar”. (86)

En cuanto a la composición de la Junta ésta integraba principalmente a Antonio García Trevijano (su principal estratega, fundador y secretario), al gran PCE de Carrillo, a monárquicos vinculados a Don Juan como Rafael Calvo Serer e independientes influyentes, al PSP de Tierno Galván, a los carlistas de Carlos Hugo, a Comisiones Obreras, al maoísta Partido del Trabajo y a multitud de grupos llegando en pocos meses a conseguir integrar alrededor de 500 colectivos. (87) En su programa de reivindicaciones reclamaban esencialmente la formación de un gobierno provisional para el desarrollo de unas Cortes constituyentes, separación de poderes, amnistía

---

86 CARR, Raymond; FUSI, Juan Pablo: *España, de la dictadura...*, p. 258.

87 La Junta recogía en su seno a colectivos de todo tipo: colectivos de sectores profesionales como la enseñanza, la información, el arte, la administración pública, el mundo del espectáculo, profesiones liberales, periodismo; asociaciones como comisiones de barrios, de vecinos, o de ocio; y personas independientes sin afiliaciones partidistas pero igualmente luchadores por la democracia. Ver VIDAL-BEYNETO, José: *Memoria democrática*. Madrid, Foca, 2007. p. 106.

política, el restablecimiento de las libertades y la convocatoria de un referéndum sobre la Forma de Estado y de Gobierno. (88)

El objetivo principal de la estrategia de la Junta Democrática consistía en conseguir la denominada Ruptura Democrática, se buscaba enterrar pacíficamente el régimen franquista y convocar un período de libertad constituyente que diera paso a la creación de una constitución democrática. El término de libertad constituyente esencialmente implicaba que los españoles, con previas y plenas libertades, pudieran elegir diputados a cortes constituyentes para que redactaran una constitución que se pusiera en funcionamiento tras su aprobación en referéndum.

El programa de la Junta Democrática no reclamaba una forma de Estado o de gobierno concreta. Para evitar divisiones ideológicas se limitaba a ser un medio que unificara a la heterogénea oposición en una estrategia común, con vistas a la conquista pacífica de una democracia. La clave era que el procedimiento usado garantizara la libertad durante el proceso frente al control de las élites franquistas que se temía, se buscaba un periodo constituyente libre incluso para los franquistas.

Hay que tener en cuenta que la Junta nace también como resultado de la retirada del Conde de Barcelona de la política activa, en concreto por su negativa a liderar una organización unitaria que principalmente Antonio García Trevijano y Rafael Calvo Serer habían preparado para él. El plan original consistía en que Don Juan encabezara la salida de la clandestinidad del grueso de las organizaciones clandestinas antifranquistas, pero éste finalmente no quiso enfrentarse a su hijo políticamente y rehusó. (89) Tras esto el proyecto unitario se encontró huérfano de un apoyo esencial pero a la vez en una buena posición de partida, al haber conseguido reunir a buena parte de las élites de la oposición.

Es por ello que desde París se produjo el salto a la esfera pública tratando de unificar al resto de la oposición, declarando su compromiso con la causa de la democracia en un momento en el que Franco empezó a enfermar gravemente. La decadencia del Estado y del Gobierno de Arias era palpable y se hizo patente en España que quedaba poco para la muerte del dictador. (90)

Para el Franquismo el proyecto de la Ruptura Democrática pronto resultó abrumador, perdiendo la iniciativa política desde su nacimiento y rápido desarrollo a mediados de

---

88 POWELL, Charles: *El piloto de cambio. El rey, la Monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona, Planeta, 1991. p. 101.

89 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644_b.html)

90 POWELL, Charles: *El piloto del cambio...* Pp. 94-101.

1974 hasta mediados de 1976, cuando entre la caída de Arias y el auge de Suárez el Rey consigue plantear con éxito una vía reformista ante las élites de la oposición. Intelectualmente era difícil de combatir y socialmente iba ganando más y más adeptos, aumentando la presión política a través de huelgas, manifestaciones y todo tipo de acciones políticas. (91) La Junta Democrática acuñó el lema de “Amnistía y Libertad” que sería tan gritado en aquellos años. (92)

Finalmente había arraigado en España una alternativa política más civilizada que la que encarnaba el Franquismo, aumentando la división interna de éste a medida que fue siendo más palpable la imposibilidad del continuismo de las instituciones franquistas, sustentadas en las rígidas Leyes Fundamentales de Reino. Frente al avance del proyecto rupturista opositor el régimen se fue dividiendo con más claridad entre continuistas y reformistas, consiguiendo éstos últimos imponerse al final. (93)

El triunfo final reformista se debe esencialmente a la división interior que también había en la oposición, por la misma tendencia que se aprecia en los franquistas entre ortodoxos y heterodoxos. Ya desde los principios socialistas y socialdemócratas principalmente no quisieron unirse a la Junta Democrática, creando al año siguiente en junio la Plataforma de Convergencia Democrática con el PSOE de González a la cabeza.

Estaba concebida más como un medio de negociación de élites con el Gobierno para una reforma que como un medio para la estrategia de la Ruptura Democrática. De todos modos de cara a la opinión pública llegaron a adoptar discursos más radicales

---

91 ““La alternativa democrática”, nuevo programa para la oposición de izquierda”, *Pueblo* (4 de octubre de 1976)

92 La Junta fue un gran protagonista de la movilización democrática, repotenciándola intensamente y provocando un imparable auge de las fuerzas democráticas: “Cualquiera que sea el indicador que escojamos para ilustrarla, su presencia y vigor son abrumadores. Sólo tres: el número de horas de trabajo perdidas por motivos de huelga en 1975 fue el triple que en 1970, y la aceleración de las acciones de la oposición fue tan intensa y la movilización laboral había alcanzado tal nivel que, en el primer trimestre de 1976, el número de huelgas (casi 18.000) fue seis veces superior al de mismo trimestre de 1975; de enero de 1975 a marzo de 1976, más de 17 millones de ciudadanos ocuparon las calles españolas reclamando libertad y democracia; durante los años 1974-1976, entre diarias y revistas legales y clandestinas, se editaban y vendían en España cerca de 90 publicaciones periódicas de contenido predominantemente político frente a 18 diez años después”. En VIDAL-BEYNETO, José: *Memoria democrática...* p. 107.

93 “(...) El conflicto entre el proyecto reformista y el continuista se saldó en favor de los primeros no sólo por el apoyo que reciben del Rey, sino también por la presión ejercida por los rupturistas que se materializó en la oleada huelguística del primero trimestre de 1976”. En TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.). *La historia de la Transición. 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, 1996. Pp. 363-365.

que el propio PCE, que precisamente actuaba de forma opuesta tratando de ser realista e ir moderándose para ser socialmente aceptado. (94)

La Plataforma de Convergencia Democrática fue aglutinando numerosas organizaciones como la USDE, la UGT, la ORT, el MC, el Partido Carlista de Carlos Hugo (que terminaría abandonando la Junta y cambiándose a este organismo por diferencias ideológicas), los demócratacristianos de Ruiz-Giménez y también grupos gallegos, valencianos, catalanes... Por otro lado también había grupos independientes ajenos a organismos unitarios pero su peso era escaso.

Por otra parte también desde enero de 1976 estaba con fuerza el importante *Consell de Forces Polítiques*, el principal organismo unitario de la oposición catalana que más adelante serían representados en la reforma a través de: Jordi Puyol y Antón Cañellas en la llamada Comisión de los 9; Reventós, Triginier y Roca en los Pactos de la Moncloa; y Roca y Jordi Solé Tura en la redacción de la Constitución. Las fuerzas políticas catalanas sí se mostraron abiertamente con voluntad de pactar con el Gobierno para hacer una reforma democrática, en sintonía con su tradicional estilo pactista.

Entre los motivos principales de las diferencias entre Junta y Plataforma estaba el aura de radicalidad del PCE integrado en la Junta y enfoques estratégicos. (95) El PSOE y la Plataforma como se ha señalado anteriormente se apoyaban en un discurso rupturista por motivos de propaganda, pero no se creían capaces de derribar al Franquismo en un choque frontal. Además también discreparon públicamente por el apoyo de la Junta a Don Juan (96), definiéndola como monárquica a pesar de que la Junta Democrática se fundó después de que Don Juan se negara a liderar el proyecto unitario.

La falta de entendimiento con la Junta se explica también por el temor a perder la hegemonía frente a ella, ya que mientras que la Junta (y principalmente dentro de ella el PCE) era una organización con verdadera fuerza en las calles en comparación el PSOE renovado de González y Guerra, recién salido de Suresness, aún no era nada. Hay que tener en cuenta que era un partido nuevo que poco tenía que ver con el PSOE histórico, estando financiado y apoyado por las potencias y protegido, pero no

---

94 VIDAL-BEYNETO, José: *Memoria democrática...*, pp. 115-116.

95 Véase "Nacionalidades y regiones, tema de discrepancia García-Trevijano – PSOE. Ya (7 de octubre de 1976).

96 POWELL, Charles: *España en democracia 1975-2000...*, Pp. 57-67.

dirigido, por el régimen franquista para ayudar al éxito de la operación política contrarrevolucionaria frente a la ruptura.

A pesar de esos inicios modestos el PSOE renovado conseguiría en pocos años ser el partido dominante del socialismo español, del mismo modo que el PCE con el comunismo español. Para González el apoyo de buena parte de los líderes socialdemócratas europeos y latinoamericanos fue clave en el ámbito económico y político. (97)

El PSOE de González y Guerra fue por tanto un partido creado principalmente gracias al soporte de las potencias occidentales. Especialmente pesaron los apoyos de la socialdemocracia alemana, con personajes influyentes como Willy Brandt, y los de Estados Unidos con Kissinger a la cabeza, motivados ambos por el mencionado temor a que la ruptura democrática terminara causando algo parecido a una segunda revolución de los claveles. Ante todo había que impedir que el PCE pudiera conseguir el monopolio de la iniciativa política que, gracias a la Junta, parecía poder llegar a conseguir. (98)

Desde sus orígenes fue clave ese fuerte respaldo internacional, que compensó con creces la falta de peso inicial en el interior. Desde el Congreso de octubre de 1974 el auge del PSOE renovado frente al histórico de Llopius fue imparable, consiguiendo Felipe González la casi total hegemonía dentro del socialismo español gracias principalmente a: el apoyo de la Internacional Socialdemócrata y de personajes como Mitterrand; el carisma personal de González frente a las bases del partido, demostrado en varias victorias electorales; el apoyo financiero y político fundamental de Willy Brandt; y el buen hacer de Alfonso Guerra dirigiendo el aparato del PSOE. (99)

El PCE por su parte era el único gran partido de oposición a Franco y al régimen franquista, el que asumía con sangre, sudor y lágrimas la mayor parte del esfuerzo y del coste de la oposición antifranquista. Durante la dictadura se había constituido, con Carrillo a la cabeza, como un poderoso y disciplinado partido clandestino con buenos apoyos internacionales, aunque la realidad por otra parte es que todos los intentos de

---

97 POWELL, Charles: *España en democracia 1975-2000...*, Pp. 334-335.

98 WIKILEAKS: [https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644_b.html)

99 Para el PSOE los apoyos internacionales y su reconocimiento como alternativa para el futuro potenciaron decisivamente el aumento de su influencia, especialmente tras el cambio de la estrategia rupturista de acción por la de negociación. Además tuvo mucha importancia el notable del trato dado por los medios de comunicación, gobierno y medios afines se esforzaron por desbancar a los comunistas en favor de los socialistas (también en el ámbito sindical). En TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.): *La historia de la Transición...* Pp. 221-226.



atraerse al ejército, o a la sociedad en general, habían fracasado a diferencia del caso portugués.

En parte ello se debe a que España no era un país con fuertes tradiciones comunistas (menos aún gracias a la larga dictadura franquista) y de hecho la fuerza del PCE también radicaba en su postura antifranquista más que comunista. Por eso tras su pacto con los franquistas pasó de ser una potente organización clandestina a ser un pequeño partido estatal, que no tardaría en quedar neutralizado políticamente. Curiosamente lo que bajo Franco no consiguió en toda su vida se consiguió con Juan Carlos I en pocos años. (100)

Partiendo de un enfoque inicial radical, que pretendía derribar el régimen a través principalmente de grandes movimientos huelguísticos, terminó por pactar moderadamente con el enemigo desactivando las movilizaciones sociales. Como diría Carrillo años más tarde: “La oposición no tenía fuerza para derribar la Dictadura. De hecho, la mayor parte de todo lo que hemos considerado como oposición democrática nunca tuvo la voluntad de derribarla, sino de heredarla”.

Antes de que se consumara ese cambio de tendencia oficial hubo un último intento rupturista a través de la unión, el 26 de Marzo de 1976, de la Junta y la Plataforma dentro de la llamada Coordinación Democrática (llamada también Platajunta por la prensa). Esta plataforma civil reunió a la gran mayoría de las principales fuerzas antifranquistas, cuyas élites pasados unos meses acabarían por negociar las bases para moderarse y pactar una reforma con el Gobierno Suárez. (101)

Ya en sus primeras declaraciones moderaban su discurso limitándose a la crítica del Gobierno Arias y a “la realización de la ruptura o alternativa democrática mediante la apertura de un periodo constituyente”. Empezaron a desaparecer las críticas rupturistas contra la monarquía y contra los franquistas heterodoxos, siendo un gran punto de inflexión en los cambios que posibilitarían el mutuo acercamiento y entendimiento posterior.

Es a partir de marzo cuando la oposición terminó de perder la confianza en sí misma y reconfiguró visiblemente su estrategia, acercándose a la reforma que el monarca empezaba a encarnar. Con ese fin se acuñaría más tarde la expresión de “ruptura pactada” que Carrillo explicaría a sus militantes, viniéndoles a decir en pocas palabras

---

100 FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática...*, Pp. 543-581.

101 FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática...*, Pp. 557.



que si no aceptaban el pacto podría haber una guerra civil o situaciones de extrema violencia.

En cuanto a esto último hay que añadir la importancia del llamado “ruido de sables”, el miedo a una gran violencia política, que ayudó a justificar la reforma posible y segura en vez de la ruptura peligrosa y llena de incertidumbres. En ese sentido del mismo modo el temor a una guerra civil o conflictos sangrientos, ya de por sí enorme entre las huelgas, las manifestaciones o el terrorismo, influyó también entre los sectores conservadores para aceptar la reforma de Juan Carlos como una vía a la superación realista de problemas e incertidumbres.

A pesar de lo expuesto la Platajunta en sus primeros momentos supuso una verdadera crisis para el Franquismo, paralizando los tanteos que se estaban haciendo con la oposición moderada para hacer la reforma. El acuerdo entre los organismos unitarios superando rivalidades había llevado a la creación de Coordinación Democrática, que luego la prensa bautizaría como Platajunta, como el gran organismo unitario de una oposición rupturista aún más unida, fuerte y amenazante frente a un Franquismo en crisis.

La reacción del Régimen no se hizo esperar, el entonces ministro Fraga tomó la decisión de encarcelar a los principales líderes de la Platajunta para intimidar con un golpe de fuerza que dejase claro que no se aceptarían maniobras rupturistas. Mientras tanto se reanudaron los tanteos a la oposición con éxito para que aceptaran esa integración que los rupturistas amenazaban con sabotear. A partir de marzo del 76, todavía con Arias en el poder, la mayoría de los integrantes de la Platajunta empiezan paulatinamente a decantarse abiertamente hacia la reforma frente a la ruptura, tanto el PCE como el PSOE y el Consell se mostrarán partidarios durante los últimos meses de Arias a pactar una reforma democrática. (102)

Entre los detenidos estaba García-Trevijano, quien estuvo 4 meses en la cárcel hasta la salida de Fraga del Ministerio de Gobernación. (103) La Platajunta acusó la ausencia entrando en una etapa apática, causada en buena parte por la falta de voluntad del PSOE y de PCE. Poco después de la reincorporación de García Trevijano a la acción se llevaría a cabo una difamación en su contra por parte del PSOE (104), organizándose una amplia campaña mediática que le acusaba por casos de

---

102 POWELL, Charles: *España en democracia 1975-2000...*, Pp. 154-157.

103 “Auto de procesamiento”, *Informaciones* (1 de abril de 1976).

104 “Los ataques del PSOE a García Trevijano son una difamación”. *El País* (2 de octubre de 1976)

corrupción política y económica en Guinea Ecuatorial, la antigua colonia española a la que ayudó en su lucha por la independencia. (105)

Los partidos ya no necesitaban a su antiguo coordinador y le apartaron de la política activa, siendo incapaz de recuperarse de la traicionera difamación del PSOE. (106) Para antes de la llegada del invierno la Platajunta ya era cosa del pasado, las élites antifranquistas reformistas habían acordado acabar con los organismos unitarios de oposición, las acciones colectivas, las reclamaciones rupturistas e incluso con la causa republicana (con la que se habían venido identificando activamente en los inicios). Fue el principio del fin del movimiento antifranquista, como diría Felipe González “es la hora de los partidos”. (107)

En resumen el cuadro político a grandes rasgos se reducía a 4 tendencias que terminaron por concretarse en tres: continuistas, reformistas del régimen, reformistas de la oposición y rupturistas. Los heterodoxos de ambos bandos acabarían por entenderse gracias a la mediación del rey, que neutralizaría junto con la derecha personificada en UCD y AP a los sectores continuistas a la par que principalmente Carrillo, como líder del PCE, contenía a los rupturistas que pudieran surgir desde la izquierda. Aunque no eran barreras de contención perfectas si sirvieron de manera efectiva al proceso constituyente que supuso la Transición dándole la estabilidad y legitimidad necesarias.

Es importante señalar que el simple hecho de que el gobierno tuviera que plegarse a negociar con la oposición clandestina era un signo evidente del hundimiento del Franquismo. El éxito de la estrategia de la Ruptura Democrática era cuestión de tiempo ya que la legitimidad del régimen de Juan Carlos, franquista en tanto que heredero directo, se desgastaba cada vez más ante un empuje rupturista que lejos de fracasar había mostrado ser muy eficaz.

Sin embargo al final la élite dirigente de la oposición, con el PSOE, el PCE y los principales grupos catalanes a la cabeza, decidieron no usar toda su fuerza, en parte por la creencia de no ser capaces de imponerse a la dictadura, y aceptaron pactar con el Gobierno de Suárez. (108) Ese cambio responde en buena medida a la exitosa

---

105 “García Trevijano habla de Guinea”, *Arriba* (20 de octubre de 1976)

106 “Esta campaña de difamación obedece exclusivamente a razones políticas”, *Informaciones* (20 de octubre de 1976).

107 “El PSOE y la UGT explican su abandono de la reunión de Coordinación”, *El País* (25 de septiembre de 1976)

108 “La oposición, ante la “ventanilla” de las asociaciones”, *Informaciones* (9 de octubre de 1976).

consolidación de la monarquía de Juan Carlos en la primera etapa de la Transición, a medida que esos primeros meses iban pasando la oposición clandestina pierde la paciencia y se cree débil. Aquí entra también en juego la ignorancia política que imperaba entre la mayoría de los opositores, que afectó a la mayoría de las fuerzas políticas secundarias que temían quedarse marginadas. También al único partido de masas que existía bajo Franco: el PCE de Carrillo. (109)

Las élites antifranquistas aceptaron la vía de la reforma a cambio de participar en ella, exponiéndolo ante sus bases como una victoria estratégica. El argumento era que ellos, en tanto que líderes de la causa democrática, eran garantía suficiente de la voluntad del Gobierno de realizar una verdadera transformación democrática del régimen. Esto se traduce en que al aportar ellos la legitimidad democrática a la reforma no había necesidad de abrir un proceso de libertad constituyente, bastaba un proceso constituyente que también estuviera dirigido por ellos.

#### 4.3- El Rey del Estado: El comienzo de la Transición durante el Gobierno de Carlos Arias

El principal arquitecto de la estrategia reformista del Franquismo en la Transición fue Torcuato Fernández Miranda, el estratega político de la Transición y padre de la Ley para la Reforma Política. La L.R.P. fue la llave jurídica fundamental para el éxito de la transformación que el Rey, como motor político del cambio, llevó a cabo en la dictadura que había heredado de Franco. Para conseguir controlar el Gobierno, pieza clave para la aplicación del proyecto de ley, era necesario antes controlar una serie de instituciones clave del Régimen en manos de sectores inmovilistas.

Tras la muerte de Franco el reto de Juan Carlos I es revertir esa fuerte crisis de Estado, su situación inicial es tan precaria que la oposición le recibe con un fuerte rechazo, especialmente el PCE poniéndole Carrillo el sobrenombre de Juan Carlos I “el Breve”. El Rey en esta primera fase tendrá que garantizar la consolidación de su nueva posición, tanto dentro como fuera del Régimen. El primer gobierno de la monarquía y de la Transición, el de Carlos Arias heredado de Franco, tendrá por su parte que lidiar con la enorme presión política y social presente tanto en la calle como

---

109 Javier Tusell destaca el efecto que tuvo dicha consolidación para poder negociar con la oposición: “En definitiva, a la altura del regreso de los Estados Unidos, el Rey estaba en condiciones de hacer aquello que le resultaba imposible seis meses antes.” TUSELL, Javier: *La transición...*p. 80.

en las fábricas, es un momento de bonanza para una oposición que aún apuesta fuerte por la estrategia rupturista. (110)

Como señala el profesor Vidal Beyneto, por aquel entonces presidente en la Junta Democrática de Madrid, sólo con la Junta ya se contaban más de quinientas organizaciones democráticas activas que, a pesar de la gran represión policial y jurídica, protagonizaron una inmensa cantidad de paros, huelgas, mítines, manifestaciones, ocupaciones de lugares de trabajo, sentadas, publicaciones clandestinas, asambleas... Todo un conjunto de acciones políticas cívicas que constituyeron uno de los mayores acontecimientos de contestación política pacífica a un régimen en la segunda mitad del siglo XX. (111)

La oposición antifranquista presionaba argumentando que la institución monárquica instaurada a la muerte de Franco carecía de una legitimidad democrática, teniendo sólo la legitimidad legal en tanto que sucesor del dictador. Dado que además le faltaba también la legitimidad dinástica, que su padre por el momento le negaba, Juan Carlos I era consciente de que si no conseguía consolidar un régimen de mayores libertades su monarquía no perduraría.

Esta situación política sólo pudo empezar a ser contenida con el compromiso del Rey de instaurar una democracia con su reforma, sirviendo como fundamento legitimista con éxito. Comienza así una nueva etapa aperturista con prudentes reformas graduales, que irán tratando de transformar el régimen franquista en un régimen monárquico y democrático. (112) Para ello lo que primero necesita es consolidar su posición como Jefe del Estado para manejar al Franquismo hacia su reforma, evitando las maniobras obstruccionistas de los intransigentes que aún pueden perjudicarle. (113)

---

110 "La "Platajunta" denuncia la ley de Asociaciones", *El País* (26 de junio de 1976).

111 VIDAL-BEYNETO, José: *Memoria democrática...*, Pp. 106-107.

112 En lo que respecta a la actitud del Rey cabe añadir que "(...) se trataba de una respuesta medida a los rupturistas de la doble plataforma (la "Platajunta"): Estamos de acuerdo, pero no rompáis la baraja. Dejadme hacer a mí". En TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.): *La historia de la Transición...* Pp.155.

113 "A su muerte, el príncipe Juan Carlos debía sucederle a título de Rey en la jefatura de Estado, con más poder que cualquier monarca parlamentario, pero todavía sometido a la tutela de varias instituciones. Ejemplo de éstas era el *Consejo del Reino*, en el que estaba atrincherada la aristocracia del franquismo más radical. En consecuencia, era de suponer que el rey Juan Carlos tendría solo una capacidad limitada para impulsar una transformación de antiguo régimen". FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática...*, p. 198.

Mientras que por un lado tenía que ser lo suficientemente cerrado como para no generar reacción a su derecha, por el otro lado debía ser lo suficientemente abierto como para no ser rechazado por su izquierda. Esto se traducía en que, mientras hubiera un excesivo control político sobre él desde el Gobierno, el Consejo del Reino, las Cortes franquistas u otras instituciones clave del Franquismo, no podía actuar abiertamente contra las leyes fundamentales que tan recientemente había jurado defender.

En los primeros momentos apenas cuenta con el apoyo del fiel ejército y del importantísimo apoyo de la Iglesia, que con generosidad le da un voto de confianza con doble filo. Necesita atraerse para sobrevivir a una izquierda que en principio reniega de él pero no puede hacerlo mientras una derecha continuista y suspicaz le controle y sea su único sustento. De cara al interior se muestra más equilibrado y prudente mientras que de cara al exterior expone sus intenciones con mensajes más claros, comprometiéndose con una reforma democrática y consiguiendo el antes mencionado valiosísimo apoyo por parte principalmente de Estados Unidos, la Alemania Federal, Francia y el Reino Unido. (114)

Para estar a la altura de los compromisos verbales y democráticos que lo sostienen se comienza a tolerar, con la excepción fuerzas consideradas de extrema izquierda violenta o totalitaria como los comunistas, la existencia de disidentes políticos pacíficos y una mayor libertad de prensa.(115) Pero el gobierno de Arias, un hombre honesto y fiel a Franco y a su juramento a los principios fundamentales del régimen, es presa fácil ante la presión de los sectores más continuistas del búnker con personajes como Girón a la cabeza.

Como se vio anteriormente el Rey finalmente fue saboteado por el búnker, que había conseguido finalmente frenar y hundir los impulsos reformistas del Gobierno Arias. El devenir del terrorismo y de la revolución portuguesa habían potenciado el giro reaccionario del Régimen y, por otra parte, era muy difícil conseguir tener éxito ante la izquierda dado que ni ofrecía ni ruptura con libertad constituyente, ni proceso constituyente reformista y ni siquiera unas atractivas condiciones de legalización para los partidos.

---

114 POWELL, Charles: *El piloto del cambio...*, Pp. 115-126.

115 Esa tolerancia se explica en buena medida porque “(...) el período entre 1965 y 1975 se caracterizó por una erosión progresiva de la capacidad represora del régimen, una disminución constante de su apoyo social y un creciente deterioro de su cohesión interna”. FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática...*, p. 192.

Para evitar esas maniobras continuistas del propio régimen el estratega político del Rey, Torcuato Fernández Miranda, comenzó su plan consiguiendo ser elegido como presidente de las Cortes del Reino, cargo al que acompañaba la presidencia del Consejo del Reino, en los primeros momentos tras la sucesión. Irónicamente el apoyo del Gobierno Arias para la designación de Torcuato fue determinante, probablemente de haber sido más consciente de la enorme trascendencia de ese hecho para los próximos meses no hubiera recibido ese apoyo.

Si bien el Rey aún no tenía el control absoluto del Estado esas posiciones eran fundamentales, permitiendo una progresiva toma de control para el momento oportuno. Eran piezas claves en la jugada hacia la conquista de un Gobierno manejable, requisito esencial para la fase de desarrollo de la Ley Para la Reforma Política, el verdadero motor del cambio jurídico tras el cual el rey quedaba liberado de andamiajes franquistas.

En los últimos meses Torcuato Fernández Miranda dará pasos significativos en la conquista del aparato estatal de cara a alumbrar esa ley. La principal medida que toma tiene que ver con el proceso de elaboración de “procedimientos de urgencia”, un mecanismo que le permite evitar el control de la Comisión de Leyes Fundamentales. Ésta era una institución dominada por inmovilistas por lo que así se podrían presentar directamente ante las Cortes proyectos que pudieran devenir en un desmantelamiento del Régimen. (116)

Pero dicho proyecto no sería viable sin la dimisión del honesto Arias, sólo posible por la decisión de éste ya que aún le faltaba la mitad de su mandato por cumplir apoyado por las Leyes Fundamentales. El Rey nada podía hacer de momento estando firmemente dominado por el Consejo del Reino, como consecuencia de la LOE que le precedió en 1967. No obstante Arias aceptó la voluntad de monarca y dimitió tras haber fracasado rotundamente su política modernizadora y adquirido un notable desprestigio (incluso fue criticado con dureza por el Rey en medios internacionales).

Tras esta primera etapa se confirmó la caída de los inmovilistas y su amenaza obstruccionista, quedando en la impotencia aquellos que mantenían como referente legitimador los principios del 18 de Julio (los orígenes del Estado de Franco y el Movimiento Nacional). Su caída sirvió al Rey para acumular un mayor capital político para su reforma frente la ruptura, especialmente útil en un contexto muy grave con

---

116 Ver SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición. Síntesis y claves*. Barcelona, Planeta, 2008. Pp. 105 y 262.

mueritos en protestas obreras de Vitoria y asesinatos entre facciones carlistas en Montejurra (que hicieron desaparecer políticamente al carlismo).

Por otra parte a pesar de la extraordinaria presión de atentados terroristas, huelgas y manifestaciones de todo tipo el aparato del Estado fue capaz de resistir el empuje. La crisis de legitimidad de la sucesión empezó a remitir gracias especialmente al apoyo internacional, de la prensa en general y de Iglesia liderada por el Cardenal Tarancón, que acercan posturas con el régimen y comienzan a apoyar al rey por su firme compromiso de cambio democrático. Para ese apoyo de la Iglesia el Rey accedió a satisfacer viejas reclamaciones tradicionalmente negadas por Franco, siendo clave su apoyo para la legitimidad ante las clases populares.

La monarquía de Juan Carlos consiguió perfilarse como alternativa política viable, como un factor de estabilidad a la vez que instrumento para el cambio necesario que buena parte de los españoles exigían. La tendencia del ejército y el búnker (y de los demás elementos continuistas del régimen) es la de mantener una actitud no intervencionista por la fidelidad al monarca, pero su descontento es siempre público y notorio.

Para la oposición antifranquista, sobre todo la Junta Democrática de España y la Plataforma de Convergencia Democrática seguidos del Consell de Forces Polítiques de Catalunya, esta primera etapa trajo tanto el máximo apogeo de su liderazgo opositor como la pérdida de la iniciativa política al evitar el enfrentamiento con Juan Carlos I. (117) La monarquía tanteó en privado a los principales grupos opositores para tratar de acordar las condiciones de un pacto, como destacó Carrillo en 1983 el Rey se erigió como punto de equilibrio entre las fuerzas reformistas, que aspiraban al poder, y los fuerzas franquistas, que querían conservarlo. (118)

Es importante tomar como ejemplo de ello el anteproyecto de acuerdo político alcanzado entre el Consell y el Gobierno Civil de Barcelona, durante los últimos meses de Arias: apoyo firme al rey y a la institución monárquica que representa; modificación del Código Penal, del derecho de reunión y del de asociaciones políticas; amnistía política; establecimiento de un modelo territorial compatible con las aspiraciones regionalistas; referéndum para la reforma constitucional; acuerdo sobre la ley electoral; nuevas Cortes con facultades constituyentes y la cuestión de la legalización de PCE;

---

117 "Oposición: Bases para la negociación con el gobierno", *Diario 16* (2 de noviembre de 1976).

118 CARRILLO, Santiago: *Memoria de la Transición*. Barcelona, Editorial Grijalbo, 1983. Pp. 9-11.



libertad sindical y derecho de huelga; y acuerdo entre patronales y sindicatos para afrontar la crisis económica. (119)

Si bien el texto no prosperó en ese momento, al fracasar el Gobierno de Arias, resulta evidente que la mayoría de las cuestiones anticipan claramente las líneas que se seguirán en lo sucesivo. Se fueron dando así los primeros pasos del abandono de la tesis de la ruptura democrática en favor de un pacto con el ala reformista para establecer una democracia, apagándose poco a poco la estrategia política de acciones en la calle, huelgas y manifestaciones. En resumen cuando el Rey consolida su precaria posición inicial, y consigue ganarse un voto de confianza ante la opinión pública, la mayor parte de la oposición comienza a experimentar los cambios que la llevarían a moderarse, a renunciar a la estrategia rupturista desactivando a las bases y a aceptar negociar un pacto con el régimen de Juan Carlos I.

Para poder sobrevivir al empuje rupturista, que aún podía volver con fuerza si volvían a fracasar en su reforma, el primer paso implicaba destruir el consenso del 18 de Julio para poder construir uno más amplio. Ello implicaba deshacerse de la estructura creada en torno al Movimiento Nacional y su sindicato Vertical, a la par que progresivamente había que ir formando otra en la que apoyarse. La clave del éxito estaba en conseguir una efectiva apertura del régimen, una reforma que permitiera integrar a las principales fuerzas antifranquistas que pudieran derribarle y otorgarle una fuente de legitimidad democrática. (120) Ese nuevo consenso terminaría cristalizándose en la Constitución de 1978,

Con ese fin el Rey confió en Adolfo Suárez, secretario general del Movimiento, para que desde el régimen se aplicara una política renovadora inspirada en las exigencias más moderadas de la oposición (121), especialmente las que no implicaran una pérdida del control necesario sobre el necesario proceso constituyente. Pero para poder designar a Suárez se debieron superar los controles del Consejo del Reino y de

---

119 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, p. 100.

120 FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática...*, p. 198.

121 Uno de los momentos más importantes en los primeros meses de 1976 fue la visita del Rey al Congreso de los EE.UU., manifestando allí públicamente su voluntad de instaurar en España una democracia parlamentaria. Suárez por su parte en su declaración programática en verano procuraría tener en cuenta exigencias de la oposición como las concesiones de amnistías o de un proceso constituyente con elecciones plurales y civilizadas. FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática...*, p. 200.



la Comisión de Leyes Fundamentales, los organismos que salvaguardaban la esencia del régimen frente a maniobras legalistas desde el interior.

#### 4.4- El pacto de la Transición: El Gobierno de Adolfo Suárez y la Ley para la Reforma Política

La segunda etapa comienza tras la dimisión de Arias y la designación de Suárez, consiguiendo el Rey finalmente un presidente del gobierno afín a sus intereses reformistas. Esa jugada supuso un paso clave en la estrategia de Fernández Miranda para el desarrollo de la Ley para la Reforma Política, que junto a la legalización del PCE y a los tanteos y acuerdos con los representantes del grueso de los partidos de oposición destacan como rasgos principales de esta fase, que terminará con las exitosas elecciones del 15 de Junio de 1977.

Como se destacaba anteriormente Torcuato Fernández Miranda, arquitecto político de la Transición y padre de la L.R.P, desarrolló un plan que pasaba por controlar primero las instituciones clave del régimen para desmontarlas gradualmente sin dar pie a los continuistas a bloquear el proceso. Su importancia fue clave para conseguir hacerse con el control de la presidencia de las Cortes, del Consejo de Reino y en este momento también de la presidencia del Gobierno.

Tal como expresó el Diario de Barcelona “Arias fue el presidente de la apertura y de los primeros pasos de la reforma. Esperamos que su sucesor sea el presidente de la democracia”. La elección del sucesor era de vital importancia y necesitaba una manipulación sutil de la Corona sobre el Consejo del Reino, institución que elegía a los candidatos a la presidencia de gobierno para que el rey, como Jefe del Estado, designara al que creyera conveniente. (122)

Gracias a la LOE del 67 el Consejo de Reino, que tan dócil era en la era de Franco, era una potencialmente poderosa herramienta de control sobre el Jefe de Estado. Sería a partir de la Ley para la Reforma Política cuando verdaderamente el Rey pasa a ser el “motor del cambio” como fuerza constituyente, que potencia el proceso que Torcuato concibe y que Suárez ejecuta. Pero hasta esa ejecución la posición del Rey seguía siendo demasiado frágil y era necesario mantener la prudencia.

---

122 Javier Tusell refleja la importancia del cambio de tendencia con Suárez para integrar a la oposición: “una vez sustituido el tenso clima en las relaciones con la oposición por otro más cordial, pudo pilotar de forma decidida el proceso de transición durante los meses de septiembre a diciembre de 1976. La policía recibió instrucciones de ampliar el ámbito de la tolerancia, graduándolo según el izquierdismo de los partidos para no despertar excesivos temores en los dirigentes del régimen”. TUSELL, Javier: *La transición...*, p. 94.

En definitiva sólo a través de esa ley tendrán las manos libres, para lo cual es necesario un Presidente de Gobierno que la realice. Así pues con ese objetivo en mente se consigue colar a Suárez en la terna final que se presenta al monarca, desde el Consejo del Reino, para que éste lo eleve al cargo. De tal manera pudo Juan Carlos I elegirle como presidente del Gobierno acorde con la legalidad franquista vigente, fuente de su poder constituyente.

En los primeros momentos la Corona fue el único apoyo de Suárez ante unos gobernados para los que Suárez era un desconocido, un hombre del régimen que encajaba en el perfil de franquista heterodoxo y que había ascendido en las instituciones llegando a ser secretario general del Movimiento Nacional. Su gobierno comienza con rechazos como los que sufrió Arias, surgiendo por ejemplo polémicas en Cataluña por la celebración de la Diada o con el ejército por actuaciones deshonestas del Suárez para con ellos (esto último será una constante en Suárez). También son importantes los conflictos derivados de los problemas económicos y del terrorismo surgiendo además el GRAPO violentamente.

Aunque su designación fue en general recibida con decepción, indiferencia o rechazo su carácter heterodoxo hace que tanto el PCE desde Mundo Obrero, el PSOE desde el Socialista y la mayoría de la prensa se decante finalmente por darle una oportunidad, para ver si sus promesas democráticas vienen respaldadas por acciones más profundas a diferencia del caso del Gobierno Arias.

Desde los principales medios de comunicación como la prensa o la televisión hubo una intensa campaña de imagen en favor del nuevo gobierno, siendo también muy importante en este sentido el apoyo del aparato del Estado para cuestiones de organización y propaganda. Será en estos meses de la segunda etapa cuando el Régimen recupere la iniciativa política que había perdido ante la oposición antifranquista. (123)

Para ello el Gobierno de Suárez empezará a asumir parte de las medidas y valores propugnadas por las fuerzas antifranquistas, tratando de demostrar la firme voluntad política de pasar de un régimen autoritario a uno democrático. Aunque seguían quedando asuntos pendientes como la cuestión de la legalización de PCE o partidos de extrema izquierda, el Gobierno y la Corona consiguieron otra victoria significativa ante la crisis de legitimidad. Tal fue su lavado de imagen como continuadores del

---

123 POWELL, Charles: *El piloto de cambio...*, Pp. 179-182.

Franquismo que los partidos políticos, incluso los claramente republicanos, declaran su aceptación de la monarquía mientras la forma de gobierno sea democrática.

Las medidas principalmente fueron: libertad de partidos incompleta pero amplia (entre febrero y abril de 1977 los principales partidos fueron legalizados por el régimen); amnistías políticas (en julio 1976 como gesto inicial de Suárez, en marzo de 1977 y en octubre de 1977); la eliminación del partido único y el sindicato único (primavera 1977); y la convocatoria de elecciones para unas nuevas Cortes. (124) En su discurso programático Suárez anunciará el principal y fundamental artilugio jurídico para el cambio político: la Ley para la Reforma Política que conducirá a la Constitución de 1978. El 10 de Septiembre de 1976 el Gobierno explicaba públicamente las líneas generales del proyecto: reforma de los órganos de representación, reforma del sistema electoral y la reforma constitucional. (125)

La reacción de la oposición antifranquista, integrándose paulatinamente en el proyecto reformista del Rey, consolidó esa pérdida de la iniciativa política, potenciada además por la emergencia de importantes grupos políticos de derechas como Alianza Popular (Fraga) y el Partido Popular (columna vertebral de la futura UCD de Suárez tras la previa expulsión de Areilza exigida por el Gobierno).

La crisis en la oposición llevó a la desaparición definitiva de Coordinación Democrática en septiembre de 1976, fundamentalmente porque el organismo unitario carecía de sentido una vez alcanzado el interés que lo sustentó. (126) Es útil destacar el llamado “Documento de los 32” de Julio de 1976, un comunicado firmado por parte de los principales jefes de los sectores democristianos, liberales, socialdemócratas, socialistas y comunistas hecho para exigir al gobierno una actitud abierta y de negociación entre ellos para construir una vida política estable.

Es un exponente del objetivo de conseguir esa “ruptura pactada” a través de la negociación entre el régimen y los líderes de la oposición, el dilema entre ruptura y

---

124 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, Pp. 122 y 184.

125 “Lo fundamental de la Ley de Reforma Política era la convocatoria de elecciones y la configuración de un marco institucional mínimo para realizarlas”. TUSELL, Javier: *La transición...*p. 100.

126 El objetivo principal que cohesionaba el organismo unitario era conseguir negociar con el Gobierno su integración en el poder: “Mientras que, hasta el momento, la oposición había solicitado insistentemente un gobierno provisional para realizar la transición, ahora, en un manifiesto redactado por personalidades procedentes de sus sectores moderados, se pidió tan solo un gabinete de “amplio consenso democrático”, mostrando la satisfacción ante el nuevo lenguaje adoptado por las autoridades. Es significativo que una gran parte de quienes firmaron ese documento figuraron, con el transcurso del tiempo, en el partido fundado por el presidente del Gobierno”. En TUSELL, Javier: *La transición...*, p. 94.

reforma empezó así a diluirse en beneficio del régimen que buscaba también neutralizar los proyectos surgidos en la derecha, de la mano de personajes como Fraga o Areilza, y consolidar el camino elegido simbolizado por la Corona. Ésta por su parte tras consolidarse ya ha conseguido acercar políticamente al gobierno y a la oposición superando el rechazo inicial al gobierno Suárez. (127)

Sobre el Ejército cabe destacar que a pesar del “ruido de sables” no había riesgo alguno de guerra civil, se mantuvo en una actitud vigilante pero no intervencionista acatando la reforma política. Su apoyo a Juan Carlos es indiscutido en sintonía con el deseo que Franco les transmitió en ese sentido, siéndole muy útil a la Corona las gestiones del General Gutiérrez-Mellado para el control del ejército. (128) En cuanto al “ruido de sables” resulta más evidente la exageración propagandística de este hecho si tenemos en cuenta que, aparte del ejército del régimen, no existía fuerza alguna organizada capaz de sostener una guerra civil. A diferencia del caso portugués en el ejército español las divisiones internas eran mínimas y la propia Unión Militar Democrática era un grupo con poca fuerza, al igual que con el PCE o el propio régimen más grande era la apariencia que la realidad.

A nivel de liderazgo político en esta etapa el rey deja de implicarse directamente en las tareas de gobierno. Durante la primera etapa el rey había actuado directamente ante medios de comunicación y gobiernos extranjeros de cara a asegurar su posición y el éxito de la reforma política (llegando a criticar dura y abiertamente a Arias por ejemplo), pero a partir de ahora delegará más en Suárez y en su Gobierno manteniéndose en su papel institucional de Rey y Jefe del Estado.

Por su parte Suárez asumiría ese liderazgo, durante el otoño del 76 se esforzaría en conseguir la aquiescencia de los militares (especialmente prometiéndoles que el PCE no sería legalizado) y de los procuradores de las Cortes del Reino para la Ley Para La Reforma Política. El 15 de diciembre de 1976 se logra su aprobación plebiscitaria ante la nación, lo que supone otro punto clave de inflexión para la recuperación de la iniciativa política frente a los antifranquistas.

La reforma de los órganos de representación comenzó cuando Suárez consiguió, el 16 de octubre 1976, que el Consejo Nacional del Movimiento aprobara la ley con resignación por la necesidad de adaptar el orden jurídico existente a la nueva situación

---

127 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, Pp. 122-123.

128 Javier Tusell se refiere a Gutiérrez Mellado como un hombre al que “cabe atribuir un papel decisivo en la actuación gubernamental en las cuestiones militares, lo que le valió la inquina del sector más reaccionario del Ejército”. En TUSELL, Javier: *La transición...*, p. 95.

(siendo ése el planteamiento ambiguo de la reforma que permitiría su total transformación). Posteriormente el 18 de Noviembre se logró su aprobación en las Cortes del Reino (el llamado harakiri) ya que éstas fueron convencidas en su mayoría por el Gobierno Suárez, que previamente diálogo con los procuradores uno por uno hasta conseguir los suficientes.

El argumento del patriótico suicidio de las Cortes no se ajusta a la realidad de los hechos, los procuradores sabían que habría una reforma con o sin ellos. Aceptar la reforma del rey les garantizaba cierta aunque no total supervivencia política y sobre todo él había dejado claro que si no lo aprobaban lo sometería a referéndum directamente, con lo que si no se plegaban a ello no tardarían en ser borrados políticamente del todo. El dilema por tanto ya no está entre continuismo o reforma sino entre reforma o ruptura, hay que aceptar el mal menor. (129)

Tras esto el siguiente hito importante fue la organización y celebración del referéndum para el 15 de Diciembre, para conseguir su refrendamiento popular. El Régimen se volcó con intensidad en desarrollar una campaña propagandística que combatiera las llamadas a la abstención defendidas desde la oposición rupturista, era necesario conseguir una refrendación popular suficiente. Como se ha señalado anteriormente gracias al plebiscito popular el Gobierno adquiriría la legitimidad suficiente como para terminar de imponerse políticamente frente a la oposición (con un elevado porcentaje del 77,4% de participación), que como se ha podido ver estaba sumida en luchas partidistas y en un sentimiento generalizado de sálvese quien pueda, de cara a organizar un proceso constituyente sin libertad constituyente (la diferencia clave entre las estrategias de reforma y de ruptura). (130)

En esas circunstancias a primeros de diciembre de 1976, cuando ya se intuía claramente la victoria franquista y la derrota de la oposición frente al referéndum, la oposición antifranquista reacciona creando la Comisión de los Nueve, integrada por: Jordi Puyol por Cataluña; Luis Jáuregui por los vascos; Valentín Paz Andrade por los gallegos; Simón Sánchez Montero por los comunistas; Enrique Tierno Galván, Felipe González y en ocasiones también Enrique Múgica por los socialistas; Francisco

---

129 “En la ley se reservaba al Rey el derecho a convocar un referéndum en el caso de que lo considerara necesario. Tal disposición pendía como una especie de espada de Damocles sobre las cabezas de quienes en el Consejo Nacional y en las Cortes ofrecieran resistencia al proceso reformador.” En TUSELL, Javier: *La transición...*, p. 100.

130 En este sentido Álvaro Soto remarca que “Gracias a ello [la victoria plebiscitaria] el Gobierno consiguió ciertas dosis de legitimidad y de iniciativa política, lo cual le permitió marcar el ritmo de la transición”. En TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.): *La historia de la Transición...*, p. 365.

Fernández Ordóñez por los socialdemócratas; Antón Cañellas por los demócratacristianos; y Joaquín Satrústegui por los liberales.

Esa comisión comunicaría al gobierno su lista de exigencias para poder acordar su integración electoral y la posterior negociación, especialmente la ley electoral a usar. (131) En 1977 comenzarán las reuniones con el Gobierno con una serie de reclamaciones, siendo las más importantes las relacionadas con la legalización de los partidos, la amnistía para presos políticos y las normas electorales. (132) A mediados de marzo se aprobó con la oposición la reforma electoral, el método elegido para formar unas nuevas Cortes fue el proporcional de listas cerradas con el añadido de la Ley D'Hont. (133)

El siguiente hito relevante tuvo lugar el 1 de Abril, por Decreto-Ley se iniciaba el ya anticipado desmantelamiento del Movimiento Nacional y del sindicato vertical, grandes pilares políticos del Régimen. El presidente del gobierno que fue secretario general del Movimiento se convertía en el hombre llamado a destruirlo del mismo modo en que De Gaulle, en Francia y tal y como observó Maurice Duverger, elegiría como primer ministro al proargelino Michel Debré para proceder a la descolonización. Sólo el que recientemente había sido el líder del Movimiento Nacional podría convencer al mismo de aceptar la legalización de partidos políticos al margen de su control, haciendo lo mismo con el aparato sindical que empezó a ser desmontando por Decreto-Ley a partir del 4 de marzo, dando de baja oficialmente un aparato que además estaba dominado en las bases por los sindicatos clandestinos. (134)

Todo ello era por otra parte un paso obligado de cara a poder articular un régimen de poder donde pudieran presentarse varios partidos o sindicatos sin estar subordinados al Movimiento, que imponía un consenso político en torno a los principios fundamentales del mismo y que como hemos visto fue una causa importante del fracaso de los anteriores conatos de reforma. Para la participación en el nuevo escenario que se preparaba el Gobierno Suárez creó la coalición de UCD, cuyo papel a asumir era ser el nuevo partido del Gobierno que situado en una posición centrista ayudaría a articular la siguiente etapa del proceso.

---

131 "La oposición estudia hoy un plan de negociación con el Gobierno", *Diario 16* (4 de enero de 1977)

132 "La oposición endurece su postura negociadora", *Diario 16* (25 de febrero de 1977)

133 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, p. 163.

134 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, Pp. 119-120.

En este sentido la UCD fue una herramienta que permitió construir el paso hacia el nuevo régimen. La construcción del nuevo consenso ya se intuía desde antes de la muerte de Carrero con los mencionados debates sobre las asociaciones políticas, después también Arias intentaría una reforma que consiguiera modernizar el régimen y garantizar la supervivencia pero su aperturismo fracasó rotundamente.

Como se ha venido mostrando tras los fallidos espíritus de los proyectos políticos simbolizados por Carrero y Arias el Rey, confiando en Torcuato y en Suárez, da el pistoletazo de salida definitivo con el suyo cuando tras la sucesión como dictador franquista se compromete, ante el ámbito internacional y nacional, a iniciar un proceso constituyente que desembocara en un régimen de libertades democrático.

Para que pudiera ser creíble ese espíritu de la Transición era necesaria la integración del PCE, que seguía siendo ilegal como permanente recuerdo de la falta de libertad política colectiva. Es por esa necesidad que el PCE pudo pasar de sufrir una persecución sangrienta a pactar con sus antiguos verdugos de alma antimarxista, la necesidad de un nuevo consenso político y una reconciliación política obligaba, tanto a franquistas como a comunistas, a tolerarse mutuamente. (135)

Debido a la fuerza que aún tenía el “búnker”, y a que Suárez en persona había jurado ante los altos mandos militares que no legalizaría al PCE, era una cuestión espinosa que sería llevada a cabo gradualmente. Era inminente pero se requería encontrar un momento adecuado, que llegó en parte decisiva gracias a la desgracia del terrorismo. Tras la matanza de Atocha y la Semana Trágica de Madrid el PCE consiguió terminar de formarse una imagen decente ante la mayoría de la sociedad.

Había demostrado ser un partido serio, comprometido con la causa de la libertad, que sabía actuar con moderación sin radicalismos y especialmente importante en este sentido fue su abandono de una política internacionalista en beneficio de construirse como un partido nacional, abrazando el modelo eurocomunista de PCI frente al internacionalista moscovita.

Se procedió el 9 de Abril a la legalización del PCE, a través de ardidés políticos para anticiparse al descontento que se sabía inevitable. Efectivamente provocó un verdadero escándalo dentro del Régimen y en el ejército especialmente, que decidió acatar el hecho consumado por fidelidad al rey pero manifestó al Gobierno su repulsa por la traición que suponía, tanto a los principios fundamentales del Franquismo como a ellos mismos por la actuación de Suárez engañándolos. El PCE por su parte facilitó

---

135 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, Pp. 283-290.



la labor al Gobierno al aceptar claramente la bandera nacional y el apoyo indiscutible tanto a la Monarquía como a la unidad nacional. (136)

A mediados de Marzo de 1977 el Gobierno ya fijaba para el 15 de Junio para las elecciones. Los principales agentes de la oposición comenzaron a organizarse de cara a ellas sumando fuerzas en coaliciones y fusiones, siendo los principales candidatos la AP de Fraga, el PSOE de González, el PCE de Carrillo y los partidos nacionalistas vascos y catalanes. Desde el Gobierno Suárez como se ha mencionado anteriormente surgiría UCD (en origen una coalición llamada Centro Democrático), un partido que se caracteriza por tres rasgos fundamentales: el liderazgo de un Suárez popular; el apoyo desde el Gobierno y las instituciones del Estado; y la adhesión de grupos opositores de la Coalición de Centro Democrático, formada por el PP de Areilza, grupos liberales, socialdemócratas, demócratacristianos y regionalistas. Ésta adhesión facilitaba a la UCD una importante imagen menos franquista, buena parte de esos grupos provenían de la ya extinta Coordinación Democrática. (137)

Aunque se corría el riesgo de que no ganaran las elecciones era un requisito indispensable para articular una transformación creíble. Tanto los poderes fácticos (especialmente la prensa y la Iglesia) como el Régimen y la oposición promovieron la participación intensamente (el porcentaje aumentó desde la anterior consulta al 79,24% de participación), consiguiendo finalmente una victoria electoral para la UCD con un PSOE en segundo lugar.

El Régimen confirmaba así de nuevo el aval democrático de la reforma que simbolizaban Juan Carlos I y Suárez, con un PSOE situado en un centro-izquierda frente al radicalismo aparente del PCE que quedaría por detrás y que, por suerte para el rey, se mostraba más que de acuerdo a participar del proyecto pactista. Detrás quedaron AP y los nacionalismos.

A estas alturas el 14 de Mayo el conde Don Juan, totalmente abandonado políticamente y ya fuera de la acción política, visto lo irremediable de la situación y el riesgo que suponía la falta de legitimidad dinástica de Juan Carlos I, asume su derrota política total y cede públicamente a su hijo los derechos dinásticos antes de verse en la tesitura de enfrentarse con él o perjudicarlo. Ello simbolizó otro hito importante en la construcción de la legitimidad política que sufre Juan Carlos I por sus inicios

---

136 POWELL, Charles: *El piloto del cambio...*, Pp. 214-222.

137 TUSELL, Javier: *La transición...*, Pp.126-129.



franquistas, adquiriendo una mejor imagen como monarca promotor de la democracia que empezó a consolidarse firmemente. (138)

Sin embargo a pesar de todos estos éxitos citados el proceso constituyente hacia el nuevo régimen político no estaría exento de desafíos. El fenómeno del terrorismo se recrudecía más y la crisis económica, intensificada por la crisis del petróleo, imponía unas medidas para las cuales el gobierno seguía careciendo de legitimidad y autoridad suficientes para afrontarlas. El coste político era inasumible ante unos agentes económicos y sociales desarticulados pero recelosos, ya que aunque la desaparición del sindicato estatal franquista fue positiva éste no fue sustituido por sindicatos y patronales representativos y libres, situación que lastró la política económica del gobierno generando un foco grave de desestabilización.

El Gobierno era consciente de que, en adición a lo dicho, el coste político si se fracasaba potenciaría la amenaza de un contraataque rupturista, por lo que consolidar la iniciativa política fue clave en el proceso tras la etapa de Arias. La operación aun siendo por el momento exitosa pendía de un hilo, la “reforma desde arriba” (reforma heterodoxa del régimen) necesitaba fusionarse con la “ruptura pactada” o “reforma desde abajo” (reforma heterodoxa de la oposición). La oposición como hemos visto en su mayoría ya se había predispuesto a olvidar sus principios iniciales rupturistas para pactar con el franquismo, siendo en esta fase la labor principal de Suárez la de posibilitar ese pacto negociando con las fuerzas de ambos frentes las condiciones para ello.

Otro aspecto importante de este periodo es el comienzo de la reconciliación nacional desde el ámbito cultural y político. El trauma de las dos Españas enfrentadas y de la Guerra Civil daba a la libertad un aura de miedo o pánico al igual que pasó en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, lo que provocaba que los gobernantes no confiaran en las masas frente a su posible manipulación política. Ello potenció en buena medida que se controlara la reforma desde arriba pero tratando poco a poco de ir confiando en la convivencia pacífica a pesar de las diferencias ideológicas, con el fin de superar esa idea generalizada que lastraba a los españoles como si fueran menores de edad en política. Tras las elecciones de 1977 y con esas nuevas bases, valores y principios del llamado espíritu de la Transición se pasó al siguiente desafío: la reforma constitucional para crear el nuevo régimen democrático.

---

138 POWELL, Charles: *El piloto del cambio...*, Pp. 228-231.

#### 4.5- La Constitución de 1978: el proceso constituyente formal y el final de la Transición

En esta última fase la finalización del proceso constituyente, con la creación y puesta en marcha de la Constitución como hito principal. Aunque las elecciones del 15 de Junio no eran a Cortes Constituyentes sino legislativas la mayoría de los partidos presentes declararon su intención de hacer una Constitución, no bastaba con la simple reforma de las Leyes Fundamentales. El propio Suárez expuso dos días antes de las elecciones “Puedo prometer, y prometo, intentar elaborar una Constitución en colaboración con todos los grupos representados en las Cortes, cualquiera que sea su número de escaños”. (139)

La victoria electoral de Suárez le permitiría seguir dirigiendo el proceso desde el Gobierno, consolidándose legalmente UCD como partido el 6 de Agosto. El primer paso tras las elecciones fue ultimar la reforma de los órganos de representación, reglamentando las nuevas cámaras a utilizar. Esa misión fue encomendada al jurista Antonio Hernández Gil, el nuevo Presidente de las Cortes Generales nombrado por el Rey tras la dimisión de Torcuato Fernández-Miranda.

El 13 de Julio de 1977 se reúne el nuevo Congreso con los nuevos líderes de la clase política: Adolfo Suárez, Felipe González, Manuel Fraga, Santiago Carrillo, Jordi Puyol y Xavier Arzallus. Ellos fueron los artífices principales del nuevo consenso político, sustentándose las bases del nuevo Régimen a través de una serie de negociaciones. Los hitos principales en este caso son el acuerdo sobre el Estado Autonómico, los Pactos de la Moncloa, el pacto constitucional que alumbraría la Constitución del consenso, los acuerdos Iglesia-Estado y la Solicitud de ingreso en la Comunidad Europea.

Todos estos acuerdos serían fundamentales en la consecución definitiva de la reforma. Tras todo esto en marzo de 1979 se producirían con éxito unas elecciones estando ya en vigor la Constitución de 1978, cerrándose formalmente el proceso constituyente. Esta etapa duraría un año y medio y presenciaría el desarrollo final de la reforma democrática de Juan Carlos I.

El acuerdo sobre el Estado autonómico surgiría a partir del acuerdo de Perpiñán, por el que se restaura la Generalitat de Catalunya el 5 de Octubre de 1977 por Decreto-Ley estableciéndose las bases para el posterior Estado autonómico. El Gobierno dialogaría con Tarradellas y los partidos catalanes con representación para el acuerdo

---

139 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, p. 212.

de Perpiñán. La idea del Estado autonómico se planteó ya en la campaña electoral previa al 15 de Junio, convenciendo a la gran mayoría de los partidos políticos y de los españoles como reacción frente al centralismo Franquista.

El ejemplo catalán provocó el surgimiento rápido de las demás autonomías en los próximos meses y años, configurándose las bases del actual panorama de descentralización administrativa y transacciones de poder. Suárez seguiría facilitando la creación de nuevas autonomías a través de más Decretos-Ley, con la colaboración destacada de los partidos políticos (especialmente UCD y PSOE) y el Rey. (140)

Una vez resuelto el problema político de integrar a la oposición por fin pudieron abordarse los graves problemas socio-económicos, consiguiéndose a finales de octubre acordar los Pactos de la Moncloa. En 1977 tras las elecciones la crisis económica arrojaba datos económicos muy adversos, con una inflación elevada y el aumento constante de una amenazante deuda exterior.

Los principales problemas se centraban en torno a la necesidad de devaluar la moneda, reducir la inflación, hacer una reforma fiscal “social”, liberalizar los tipos de interés, equilibrar el aumento salarial y gestionar el paro. Las causas se resumían principalmente en la incapacidad de reaccionar contra la crisis de petróleo en su debido momento y en la inexistencia de un marco de relaciones laborales eficaz y democrático, la debilidad e ineficacia política del Régimen en los últimos años había agravado el problema. (141)

El proyecto presentado por el Gobierno fue aprobado sin reticencias, participando en su posterior redacción una comisión formada por economistas y juristas de los propios partidos. En él se recogían dos acuerdos. El primero era el programa de Saneamiento Económico y Reforma de la Economía, por el cual irían desarrollándose las bases de la actual economía social de mercado principalmente con reformas relativas a la inversión pública, a la política fiscal, a la liberalización del sistema financiero, al nuevo marco de relaciones socio-laborales a utilizar, a los estatutos que regirían las empresas públicas y a las adaptaciones de la estructura productiva energética, industrial y agraria. (142)

El segundo fue el Programa de Actuación Jurídica y Política que abordaría la “limpieza político-jurídica” del régimen: libertad de expresión; un nuevo estatuto para RTVE y

---

140 TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.): *La historia de la Transición...*, Pp. 446-464.

141 TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.): *La historia de la Transición...*, Pp. 331-332.

142 SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición...*, Pp. 210-212.

medios públicos; derecho de reunión y de asociación política; reforma del Código Penal por los derechos de las mujeres, por los delitos contra las Leyes Fundamentales, para garantizar las libertades públicas y también para la revisión de las cuantías de determinadas penas; reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para garantizar la asistencia letrada al inculcado y reconsideración de los límites de la jurisdicción militar en el Código de Justicia Militar; reforma de la Ley de Orden Público; y por último un acuerdo para reorganizar los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de Estado.

Los Pactos de la Moncloa fueron un hito muy importante, siendo obligado señalar el enorme y valioso apoyo del PCE y su sindicato de cara a su legitimación popular (facilitando al Régimen el capital político para imponer las reformas socio-económicas). Consiguieron iniciar una recuperación económica mejorando notablemente los datos al año siguiente, además de crear un nuevo panorama de relaciones entre sindicalistas y patronos para las negociaciones que funcionaría con éxito y llevar a cabo un saneamiento político de elementos heredados del Franquismo demasiado vinculantes. De esta manera se consiguió por un lado empezar a recuperar la tranquilidad frente al enorme malestar social anterior y poner a prueba triunfalmente la política de consenso que sustentaría la Constitución de 1978. (143)

En cuanto a la Constitución como se ha dicho anteriormente fue creada por los partidos y no por diputados elegidos para unas Cortes Constituyentes expresamente. Gobierno y oposición acordaron ser protagonistas de una redacción parlamentaria, para lo cual se creó desde el Congreso la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en la que cada partido tendría representación en función de su número de escaños y ésta a su vez daría lugar a ponencia redactora de proyecto constitucional.

Dicha comisión creó una ponencia redactora del proyecto constitucional, que constaría de 7 miembros: Herrero de Miñón, Pérez-Llorca y Cisneros por UCD; Peces-Barba por el PSOE; Fraga por AP; Solé Tura por el PCE; y Roca por CIU. Éstos serían los hombres que redactarían la Constitución a partir del 22 de Agosto de 1977, el PSOE de González tenía derecho a un puesto más pero prefirió renunciar a él para marginar al demasiado popular Tierno Galván y el PNV fue excluido, quedando la

---

143 En TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro (eds.): *La historia de la Transición...*, Pp. 330-332.

representación de nacionalismo catalán como una suerte de representantes suyos. (144)

A pesar de las diferencias ideológicas a partir del 22 de Agosto fueron acercando posturas positivamente, el consenso necesariamente implicaba que cada uno renunciara a parte de sus intereses para ponerse de acuerdo en una postura equilibrada (como en el caso de los intereses republicanos o de los intereses “antimarxistas”). Desde el ámbito exterior no hubo problemas significativos que afrontar siendo el más relevante el bombazo informativo de la revista Cuadernos para el Diálogo, que haría público el borrador constitucional que se estaba haciendo a fecha del 22 de Noviembre. Principalmente en la revista Cuadernos para el diálogo el brillante periodista Pedro Altares descubrió y denunció ante la opinión pública, gracias a la filtración del socialista Pablo Castellanos, que se estaba redactando una Constitución en secreto. (145)

El suceso provocó un gran descontento en el Ejército por el enfoque dado al sensible tema de la unidad nacional, entre los empresarios por los matices marxistas encontrados en lo económico y entre los protagonistas de su redacción por el riesgo que suponía para ellos que se hicieran públicas sus maniobras, pero por fortuna no tuvo mayor trascendencia y la operación continuó. El 5 de enero de 1978 la Presidencia del Congreso publicaba en su Boletín Oficial un borrador inicial empezándose a generar las enmiendas, reconfigurándose a partir de ahí un borrador final que fue aprobado por la Ponencia el 10 de Abril de 1978 quedando aún muchos artículos por consensuar.

Los artículos más complicados giraban en torno a la cuestión nacionalista, la estructura autonómica, la cuestión monarquía o república, los poderes asignados al Jefe de Estado, el enfoque sobre el derecho de educación y la forma de introducir el sistema electoral proporcional. (146) Los artículos que no pudieron ser consensuados por la ponencia fueron aplazados para su redacción por la Comisión de Asuntos Constitucionales, que a su vez podría aplazarlos para el Pleno en el Congreso o el Senado si se encontrara en la misma situación.

---

144 TUSELL, Javier: *La transición...*, Pp. 151-153.

145 TUSELL, Javier: *La transición...*, Pp. 153-154.

146 En lo que respecta a la ley electoral se mantuvo la proporcional utilizada en los comienzos de la reforma. El PSOE fue el principal interesado en blindarla constitucionalmente, especialmente tras el buen resultado que habían cosechado gracias a ella. POWELL, Charles: *España en...*, Pp. 227-228.

A partir del 5 de Mayo de 1978 comienzan los debates de la Comisión, en los que la mayoría suficiente de UCD y AP en la tramitación de los artículos más polémicos consiguieron provocar el rechazo de la izquierda. Éste fue contenido con un nuevo acuerdo privado el 22 de Mayo entre UCD y PSOE del que quedaría fuera AP y al que se sumarían comunistas y catalanes. Los vascos abandonarían la Comisión al día siguiente, al igual que AP aunque Fraga volvería tras 6 días. (147)

Entre esa fecha y el 20 de Junio se negociarían con éxito y diligencia los artículos más polémicos y complicados especialmente a través de reuniones secretas, muchas de ellas por la noche y las propias residencias de los ponentes o de amistades. Tras esto el 4 de Julio se iniciaba el debate en el Congreso, aprobándose sin muchas dificultades la totalidad de los artículos previamente establecidos gracias al concienzudo consenso elaborado por la Comisión. Después de la aprobación inicial de los diputados el 21 de Julio lo mismo pasaría a grandes rasgos en el Senado, siendo superficialmente enmendado pero conservado y aprobado en lo esencial el 5 de Octubre.

A pesar de los esfuerzos por crear un amplio consenso los nacionalistas vascos no consiguieron sentirse satisfechos con las concesiones que se les ofrecieron en el pacto constitucional, llevando ello a su decisión final de abstenerse. De todos modos aunque el PNV mantuviera esa actitud su líder Arzallus expresó bien como quedaba la situación: “No es racional decir que no a esa Constitución... Pero tampoco poder decir sí. En cualquier caso debemos acatarla”.

Antes de la votación definitiva hubo otra tramitación a través de una Comisión Mixta Congreso-Senado, que incorporó a las demás enmiendas las senatoriales y publicó en el Boletín de las Cortes la versión definitiva de la Constitución. El 31 de Octubre era aprobado finalmente por ambas cámaras el proyecto definitivo comenzándose a preparar la realización de un referéndum para su aprobación popular. (148)

El 6 de diciembre de 1978 el 67,1% de los españoles con derecho participar votaron la Constitución, aprobándose con un 87,7 %. Sobre un total de 26,6 millones 15,7 habían votador a favor, 1,4 en contra, 0,6 en blanco y 8,9 se abstuvieron. Dado que la mayoría de los partidos habían hecho una intensa propaganda favorable la alta abstención del 32,9% fue llamativa y algo preocupante, la gente ya no estaba tan vinculada al proceso como en las campañas para el referéndum para la LRP de 1976 (77,4% de participación) y para las Elecciones del 15 de Junio 1977 (79,24%). En

---

147 POWELL, Charles: *España en...*, Pp. 222-223.

148 TUSELL, Javier: *La transición...*, Pp. 156.

cualquier caso el hecho es que si consiguió una refrendación popular más que suficiente, entrando en vigor formalmente tras su sanción por el Rey en el Congreso de los Diputados el 27 de diciembre de 1978. (149)

Los acuerdos Iglesia-Estado consiguieron restablecer oficial y exitosamente las buenas relaciones entre la Iglesia y el nuevo Régimen, firmándose un nuevo Concordato el 3 de Enero de 1979 que sería vital para la legitimidad del nuevo régimen español. Las negociaciones para la realización de este nuevo acuerdo empezaron el 8 de Julio de 1976 a los pocos días de iniciarse el primero Gobierno de Suárez, resultando muy útil que el Rey aceptara satisfacer una de las reclamaciones fundamentales de la Iglesia: la renuncia al privilegio de presentación de obispos. Ello provocó que la Iglesia pactara con el Régimen el “Acuerdo Básico” el 28 de Julio de 1976, por el cual se comenzaba una revisión del Concordato de 1953 firmado con Franco que especialmente desde 1966 y el Concilio Vaticano II había ido entrando en crisis. (150)

El ministerio de Asuntos de Exteriores y Justicia y la Nunciatura apostólica crearon a partir de ese preacuerdo 4 comisiones, que sustentarían el Concordato de 1979 en base a otros cuatro acuerdos: el de Asuntos Jurídicos; el de Enseñanza y Asuntos Culturales; el de Asuntos Económicos; y el de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y el Servicio Militar de Clérigos y religiosos. El Congreso de los diputados y el Senado los debatieron el 13 de septiembre y el 30 de Octubre de 1978 respectivamente, aprobándose con la aceptación de todos los partidos de buen grado.

Los nuevos acuerdos, si bien no fueron perfectos y dieron pie a futuras polémicas, habían conseguido constituir un Estado aconfesional pero en sintonía con la Iglesia, con la establecía unas buenas relaciones de cooperación defendidas por la Constitución en el artículo 16 y que concordaban con el dogma de la doctrina del Concilio Vaticano II. En líneas generales la nueva situación se definía por la independencia y colaboración entre ambas entidades a nivel político, con la igualación formal de la Iglesia frente a otras religiones de acuerdo con el principio de libertad religiosa.

---

149 POWELL, Charles: *España en...* Pp. 231-232.

150 El gesto de la renuncia al privilegio, base de un enfrentamiento que ya duraba once años con la Iglesia, fue largamente meditado por el Rey: “En el curso del primer consejo de ministros celebrado tras la crisis de julio, el rey informó al Gobierno Suárez de la carta que había dirigido al Papa, no sin antes solicitar un dictamen del Consejo del Reino, que dicho organismo le había entregado el 12 de junio”. La maniobra le permitiría al Rey conseguir finalmente la legitimación del Vaticano. POWELL, Charles: *El piloto del cambio...*, Pp. 187-188.



Los acuerdos para la solicitud de ingreso en las Comunidades Europeas son el último punto clave. Para el nuevo Régimen conseguir la integración política de España en la CEE supuso una gran conquista legitimista, superando la exclusión y el desgaste que con el Franquismo se padeció a raíz del artículo 237 del Tratado de la CEE que excluía a los regímenes no democráticos. (151)

Por tanto el reconocimiento positivo y la aceptación de la CEE implicaba el reconocimiento del nuevo panorama político español como democrático, homologable con sus propios sistemas políticos. Los trámites para esa solicitar esa homologación fueron iniciados por el Gobierno Suárez el 22 de julio de 1977, cuando tras las elecciones de 15 de Junio podía legitimarse para ello en base a valores democráticos, aprobándose las cartas de solicitud para negociar que el 28 de julio serían entregadas formalmente a la CEE, a la CECA y a la CEEA.

El Consejo de Ministros de la CEE el 20 de Septiembre de 1977 aprobó el inicio de las negociaciones, cuya complejidad motivaría la creación del Ministerio de Relaciones con la CEE en 1978 con Leopoldo Calvo-Sotelo a la cabeza. Los partidos en el parlamento aprobaron con unanimidad el ingreso en la CEE, que Felipe González gestionaría desde el Gobierno tras su victoria electoral de 1982 y que finalizaría con éxito en 1985, cuando el 12 de junio se firmaba en el Palacio Real el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Otra consecuencia importante de esa homologación política fue la posterior integración en la OTAN, las potencias finalmente consideraban que el nuevo Régimen salido de la Transición era estable y digno de confianza.

Aunque el consenso constitucional creado fue muy concienzudo no resultó perfecto, la imprecisión en algunos aspectos daría pie en los siguientes lustros a muchas de las polémicas políticas españolas aún hoy vigentes como por ejemplo: las leyes educativas, universitarias o de religión en las aulas; leyes del divorcio y del aborto; y leyes contra el terrorismo. También las relaciones con la Iglesia, especialmente por los dos primeros puntos, pasarán en el futuro por momentos de tensión.

---

151. El rechazo europeo en base a ese artículo sería uno de los principales problemas que fueron haciendo claudicar al Franquismo, que tuvo que ceder ante presiones e injerencias extranjeras para poder mantener unas buenas relaciones. Entre 1975 y 1976 se establecerían las líneas generales que se seguirían en lo sucesivo cuando Kissinger garantizó a Areilza su apoyo a cambio de que hubiera prudencia y no se acabara como en Portugal, poniéndose de acuerdo con Willy Brandt principalmente en Alemania para apoyar al PSOE por la desconfianza que había para con el PCE. En FÉLIZ TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: *La Transición Democrática...*, Pp. 720-722.

## **5- El Estado de Partidos y la Transición Española: conclusiones**

Uno de los objetivos de este trabajo de investigación, como se adelantó en la introducción y en el análisis del estado de la cuestión y las fuentes, es aportar una crítica constructiva al estado de la cuestión actual. Partiendo de la dominante tendencia historiográfica de la Transición Democrática se ha tratado de plantear un enfoque diferente, centrado en demostrar que la Transición no fue democrática sino partidocrática. No sólo por su resultado, al instaurar un Estado de Partidos, sino que también por su naturaleza, al ser los principales partidos estatales los únicos actores constituyentes.

Para poder sustentar esa interpretación primero se ha realizado un estudio sobre el Estado de Partidos, atendiendo a su historia y a su naturaleza jurídica para mostrar que no es un modelo democrático sino autoritario. La causa material y principal de ello radica en su ley electoral, que impone un esquema de normas de juego que impiden a los electores elegir y controlar a sus gobernantes.

En el desarrollo histórico del Estado de Partidos, desde su nacimiento en Alemania e Italia, se aprecia su progresiva extensión por el mundo especialmente por razones de la Guerra Fría. La influencia de ese contexto fue esencial para que la Transición Española se decantase por ese modelo, siendo el caso español tan exitoso que por ejemplo fue imitado por los europeos del este tras la caída del imperio soviético.

En este sentido es importante destacar la convención social e historiográfica, firmemente asentada actualmente, de denominar como democráticos a los regímenes europeos contruidos al acabar la Segunda Guerra Mundial, motivada especialmente por el contexto propagandístico de la Guerra Fría y presente tanto en el caso del bloque capitalista (democracias parlamentarias) como en el soviético (democracias populares).

Los rasgos formales esenciales de las dictaduras y las oligarquías, la concentración del poder y la falta de derechos políticos (entre ellos especialmente el derecho de representación política) permanecieron en el nuevo régimen partidocrático. Como se ha expuesto esto se debe a que en la nueva forma de constituir el poder éste fue concedido en exclusiva a las cúpulas de los partidos, que principalmente se concretan en el monopolio político de las designaciones de los diputados, los gobiernos y los jueces (esto último directa o indirectamente, al elegir al órgano de control del poder judicial o al redactar las leyes que se aplican y juzgan).

Otra de las conclusiones del estudio es lo poco trabajado que está el Estado de Partidos en la historiografía española, no sólo en sí mismo sino especialmente en relación a la Transición. En general el grueso de las obras consultadas no tienen en consideración en sus análisis lo expuesto en este trabajo, tanto respecto a la historia de las formas políticas en general como al Estado de Partidos y la Transición en particular.

Es por tanto un gran filón casi sin explotar de cara a futuras investigaciones históricas, tanto desde enfoques políticos como económicos o culturales. Por ejemplo de cara a la comprensión de la economía española y a la relación que guarda su situación con el Estado de Partido Único y después con el Estado de Partidos salido de la Transición, imponiendo ambas lógicas y estructuras económicas estatistas en torno a su organización del poder político partidocrática.

Otro ejemplo en el mismo sentido ocurre con el ámbito de la cultura, donde hay un férreo dominio de la educación y de los grandes medios de comunicación por parte de los partidos estatales. La consecuencia es, por un lado, la tendencia hacia un mercado cautivo por el Estado y, por el otro, la falta de una cultura libre, dándose un contexto donde predomina una fuerte cultura de la subvención estatal que recuerda a la cultura cortesana.

Otro de los enfoques de investigación a futuro es el de la corrupción política en la administración y gestión del Estado de Partidos, en especial con respecto al modelo de administración territorial del Estado Autonómico creado por los partidos. La gestión por parte de éstos de un potente Estado del Bienestar, con una gran influencia en el conjunto de PIB y en la cultura, ha sido uno de los factores clave en la evolución del modelo económico español, un modelo de economía mixta donde el Estado y las élites financieras y económicas predominan en connivencia a través de monopolios y oligopolios.

En cuanto a la Transición en la historiografía apenas se menciona, y por lo general sin profundidad, el papel protagonizado por Antonio García-Trevijano y la Junta Democrática, siendo otro de los grandes vacíos que se pueden señalar sobre el estado de la cuestión actual. Para García-Trevijano la crisis económica española es producto de la crisis política, definida en esencia por una concentración de poderes que hace inevitable la corrupción política sistémica.

Tanto García-Trevijano como la Junta cayeron en fuerte olvido tras el triunfo de la Transición, cuando Juan Carlos I finalmente consiguió superar la crisis de Estado que

se vivía desde el Tardofranquismo. Por parte del Rey su principal éxito fue saber establecerse como garantía del nuevo orden constitucional, dejando de lado su anterior dependencia de la L.O.E. de 1967. De tal manera su legitimidad inicial, basada en la victoria de Franco en la Guerra Civil, pasaba a ser una legitimidad democrática con él como protagonista de proceso.

La clave de la reforma estuvo en los órganos de representación política, en la ley electoral y en la Constitución. En ellas se contenía la falta de libertad política que desgastaba al Franquismo y a sus Leyes Fundamentales, la tiranía contra la que se alzaba la oposición y que se manifestaba concretamente en: la ausencia de unas Cortes con verdadera representación política, al estar secuestrada por el partido estatal único del Franquismo; y en la falta de separación de poderes en origen, en beneficio del principio de unidad de poder en el dictador y la división de funciones.

En la perspectiva aquí defendida el Estado de Partido Único del Franquismo se reformó en una Monarquía de Partidos, basándose los principales privilegios de éstos en la financiación pública, en poder de elegir a los candidatos para la asamblea legislativa (como ocurría con el Movimiento Nacional) y que además ésta última nombrase al titular del poder ejecutivo. (152) Esas concesiones se comprenden por el mencionado contexto de las dictaduras y de la vida en clandestinidad, no había una cultura democrática extendida y el grueso de la sociedad no sabía prácticamente nada de partidos políticos ni de elecciones.

En adición a esto hay que tener en cuenta que la Constitución de 1978 no establece una separación de poderes. Desde las primeras elecciones de 1977 el poder ejecutivo ha emanado del parlamento sin una elección directa de los gobernados al Presidente del Gobierno. Y desde la reforma del poder judicial de 1985, del PSOE Felipe González, también los partidos eligen proporcionalmente a la cúpula del Consejo General del Poder Judicial (el máximo organismo de control de los jueces).

Dicho esto el pacto entre la dictadura y los partidos de la oposición fue lo que impidió la realización de la llamada Ruptura Democrática, dándose un proceso constituyente dirigido sin unas Cortes constituyentes formales. La oposición reformista, a cambio de su integración en el poder, aceptó evitar un referéndum sobre la forma de Estado (monarquía o república) y sobre la forma de gobierno (dictadura, parlamentarismo o presidencialismo), compensándose esas carencias con las consultas, en forma de

---

152 “Los partidos “han pasado a ser parte integrante de la estructura constitucional y de la vida político-institucional”. Éstos son “órganos del Estado””. SCALONE, Antonino: *La representación...*, Pp. 244.

plebiscito y no de referéndum, para la Reforma Política, las elecciones de junio de 1977, la Constitución de 1978 y las elecciones de 1979.

El proceso constituyente consiguió legitimar a la monarquía y al nuevo régimen, gracias en buena medida al papel jugado por la oposición antifranquista coprotagonizando dicho proceso junto al Gobierno. Sin su participación (especialmente la del PCE y el PSOE) la reforma no hubiera sido legitimada y hubiera fracasado, ya que frente a la decadencia del Franquismo sólo su integración y colaboración pudieron remediar la crisis de legitimidad.

La calificación de esa reforma como una ruptura pactada (que significa que la oposición pactó con el Régimen llevar a cabo su destrucción pacífica) se enmarca dentro del contexto de la oposición, que no podía aceptar públicamente el régimen salido de la Transición como una mera reforma del Franquismo. La justificación de ello radica en el resultado del pacto, que permitió alcanzar ese cambio democrático que simbolizó la Constitución de 1978 (con independencia de que ésta se produjera o no según los procedimientos tradicionales marcados por la jurisprudencia).

En este sentido la Transición fue una operación conservadora de contención frente al auge de las fuerzas rupturistas, que la motivaron y reforzaron frente a las fuerzas inmovilistas. Se caracterizó principalmente por: el papel director de la monarquía, el ascenso de Suárez a la Presidencia del Gobierno, la Ley para la Reforma Política, la legalización del PCE y la Constitución de 1978. España, en líneas generales, se homologó con la situación existente en Europa heredada también del contexto partidocrático de la Guerra Fría.

## 6- Bibliografía y fuentes

### LIBROS

- BARRERA, Carlos: *Historia de proceso democrático en España. Tardofranquismo, transición y democracia*. Madrid, Editorial Fragua, 2002.
- CARR, Raymond; FUSI, Juan Pablo: *España de la dictadura a la democracia*. Barcelona, Planeta, 1979.
- CARRILLO, Santiago: *Memoria de la transición. La vida política española y el PCE*. Barcelona, Editorial Grijalbo, 1983.
- CASTRO TORRES, Carmen: *La prensa en la transición española. 1966-1978*. Madrid, Alianza, 2010.
- COLOMER, Josep M: *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona, Anagrama, 1998.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis: *La democracia en América*. Ediciones AKAL, 2007.
- DÍAZ, Elías: *La transición a la democracia: (claves ideológicas, 1976-1986)*. Madrid, Eudema, D.L., 1987.
- FUSI, Juan Pablo; PALAFOX, Jordi: *España: 1808-1996. El desafío a la modernidad*. Madrid, Espasa Fórum, 1997.
- FÉLIX TEZANOS, José; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés (eds.): *La Transición Democrática Española*. Madrid, Editorial Sistema, 1989.
- FÉRNANDEZ, José: *Los militares en la transición política*. Barcelona, Argos Vergara, 1982.
- FERNANDEZ DE LA MORA, Gonzalo: *La partidocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.
- GALLEGO, Ferrán: *El mito de la transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*. Barcelona, Crítica, 2008.
- GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- GARCIA TREVIJANO-FORTE, Antonio: *Teoría Pura de la República*. El Buey Mudo, 2010.
- GÓMEZ BRAVO, Gutmaro (coord.): *Conflicto y consenso en la transición española*. Madrid, Pablo Iglesias, 2009.
- GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*. Madrid, Tecnos, 2000.
- GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos: *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De las crisis de la Restauración al Estado de Partidos (1898-2000)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos: *La razón conservadora. Gonzalo Fernández de la Mora, una biografía político-intelectual*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015, 469 págs.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John: *El federalista*. Fondo de Cultura económica, 2001.
- HOBBSBAWM, Eric: *La era del imperio: 1875-1914*, Barcelona, Labor, 1988.
- JULIÁ, Santos; PRADERA, Javier; PRIETO, Joaquín (coords.): *Memoria de la Transición*. Madrid, Taurus, D.L., 1996.
- LEIBHOLZ, Gerhard: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- LEMUS LÓPEZ, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición Española: entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*. Madrid, Sílex/Universidad de Cádiz, 2011.
- LOCKE, John: *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Alianza Editorial, 2000.
- MACAULAY, Thomas B.: *Introducción a Cartas de Horacio Walpole, conde de Oxford, a Sir Horacio Mann, enviado inglés en la Corte de Toscana (1833)*, Madrid, Aguilar, 1963.



- MADDICOTT, J.R.: *The Origins of the English Parliament, 924-1327*, Oxford; Nueva York, Oxford University Press, 2010
- MAIER, Charles S: *La refundación de la Europa burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la Primera Guerra Mundial*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad social, 1989.
- MAQUIAVELO, Nicolás; y FERNÁNDEZ, Lelio: *El príncipe. A propósito de Nicolás Maquiavelo y su obra*, Santafé de Bogotá, Norma, 1995.
- MARAVALL, José María: *La política de la Transición*. Madrid, Taurus, 1985.
- MESTRE CAMPI, Jesús. *Atlas de la transición: España, de la dictadura a la democracia (1973-1986)*. Barcelona, Península, 1997.
- MICHELS, Robert: *Los Partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Editorial Amorrortu editores, Buenos Aires, 1983.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *Del espíritu de las leyes*. Sarpe, 1984.
- MORÁN, Gregorio: *El precio de la Transición*. Barcelona, Planeta, 1992.
- MORODO, Raúl: *La transición política*. Madrid, Tecnos, 1984.
- MUÑOZ SORO, Javier: *Los intelectuales en la Transición*. Madrid, Ayer, 2011.
- MUSSOLINI, Benito: *Espíritu de la Revolución Fascista*, Bilbao, Vizcaína, 1940.
- NOIRET, Serge: *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea, La proporzionale del 1919*, 1994.
- O. ESPADA, Diego: *La Transición Española y el ostracismo a la libertad*. 2015.
- ORTÍ BORDÁS, José Miguel: *La Transición desde dentro*. Barcelona, Planeta, 2009.
- P. HUNTINGTON, Samuel: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós, 1994.
- PANIAGUA FUENTES, Javier: *La transición democrática: de la dictadura a la democracia en España (1973-1986)*. Madrid, Anaya, 2009.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor: *La primacía de la sociedad civil*. Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- PITKIN, Hanna Fenichel: *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PRATS, J. (et. al.): *Historia del Mundo Contemporáneo*, Madrid, Anaya, 1996.
- PRESTON, Paul (ed.): *España en crisis: la evolución y decadencia del régimen de Franco*. Madrid, Fondo de Cultura Económica/Revista de Trabajo, 1978.
- RECIO, Juan Luis; UÑA, Octavio; DÍAZ SALAZAR, Rafael: *Para comprender la transición española: religión y política*. Estella, Verbo Divino, 1990.
- ROSE-ACKERMAN, Susan: *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, España, Siglo XXI, 2001.
- RUIZ, David: *La España democrática (1975-2000), Política y Sociedad*. Madrid, Síntesis, 2002.
- SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición: síntesis y claves*. Barcelona, Planeta, 1992.
- SARTORIUS, Nicolás; SABIO, Alberto: *El final de la dictadura*. Madrid, Temas de hoy, 2007.
- SASTRE GARCÍA, Cayo: *Transición y Desmovilización política en España (1975-1978)*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1997.
- SOTO CARMONA, Álvaro: *La transición a la democracia: España, 1975-1982*. Madrid, Alianza editorial, 1998.
- T. POWELL, Charles: *El piloto de cambio. El rey, la Monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona, Editorial Planeta, S.A., 1991.
- T. POWELL, Charles: *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*. Barcelona, Plaza & Janés Editores, S.A. 2001.



- TORROX, Javier: *La sencillez de las cosas*. Intervención cultural. 2014.
- TOURAINE, Alain: *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Temas de Hoy, 1994.
- TUSELL, Javier; SOTO, Álvaro: *Historia de la transición 1975- 1986*. Madrid, Alianza editorial, S.A., 1996.
- TUSELL, Javier: *La transición a la democracia (España, 1975-1982)*. Madrid, Espasa Calpe, S.A., 2007.
- VIDAL-BEYNETO, José: *Memoria democrática*. Madrid, Foca, 2007.

## ARTÍCULOS DE PRENSA

- “Brutal atentado contra un grupo de profesionales”, *Informaciones* (7 de noviembre de 1975).
- “Auto de procesamiento”, *Informaciones* (1 de abril de 1976).
- “La “Platajunta” denuncia la ley de Asociaciones”, *El País* (26 de junio de 1976).
- “El PSOE y la UGT explican su abandono de la reunión de Coordinación”, *El País* (25 de septiembre de 1976).
- “Los ataques del PSOE a García Trevijano son una difamación”. *El País* (2 de octubre de 1976).
- “”La alternativa democrática”, nuevo programa para la oposición de izquierda”, *Pueblo* (4 de octubre de 1976).
- “Nacionalidades y regiones, tema de discrepancia García-Trevijano – PSOE. Ya (7 de octubre de 1976).
- “La oposición, ante la “ventanilla” de las asociaciones”, *Informaciones* (9 de octubre de 1976).
- “García Trevijano habla de Guinea”, *Arriba* (20 de octubre de 1976)
- “Esta campaña de difamación obedece exclusivamente a razones políticas”, *Informaciones* (20 de octubre de 1976).
- “Oposición: Bases para la negociación con el gobierno”, *Diario 16* (2 de noviembre de 1976).
- “La oposición estudia hoy un plan de negociación con el Gobierno”, *Diario 16* (4 de enero de 1977)
- “La oposición endurece su postura negociadora”, *Diario 16* (25 de febrero de 1977)
- “”Retransmisión”, de una causa secreta. Tres de los imputados en el “caso Liaño” hablan en la COPE sobre lo que declaran en el Supremo”, *El País* (3 de octubre de 1997).
- JULIÁ, Santos: “La verdadera democracia”, *El País* (22 de Octubre de 1992).
- TUSELL, Javier: “¿Fue modélica la Transición?”, *El País* (2 de noviembre de 2000).
- JULIÁ, Santos: “¡Todavía la Transición!", *El País* (20 de julio de 2014).

## ARTÍCULOS DE REVISTAS

- JULIÁ, Santos: “Cosas que de la Transición se cuentan”, *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 79, nº 3, 2010, pp. 297-319.
- REDERO SAN ROMÁN, Manuel: “Apuntes para una interpretación de la transición política en España”, *Ayer*, nº 36, 1999, pp. 261-281.
- RUSTOW, Dankwart: “Transitions to democracy”, *Comparative Politics*, 2, Nº 3, 1970, pp. 337-363.
- VARELA SUANZES, Joaquín: “El debate constitucional británico en la primera mitad del siglo XVIII (Bolingbroke versus Walpole”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Nº 107 (Enero-Marzo, 2000), pp. 9-32.
- AUBET, María José: “Reforma o Revolución: Claves para leer a Rosa Luxemburgo”, en MIR GARCIA, Jordi: *El Viejo Topo, treinta años después:*

cuando la participación es la fuerza, Barcelona, Nº 13 (octubre 1977), Editorial El Viejo Topo, 2006, pp.90-95.

## ARTÍCULOS DE CONGRESOS

- ORTIZ HERAS, Manuel: "Historiografía de la Transición". Publicado en *La Transición a la democracia en España, Historia y fuentes documentales, VI jornadas de Castilla la Mancha sobre investigación en archivos*. Guadalajara, Universidad de Castilla la Mancha, 2003, pp. 223-240.

## CAPITULOS DE LIBROS

- ÁLVAREZ JUNCO, José. "Del franquismo a la Democracia", *La historia contemporánea de España*. Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996, pp. 159-172.
- DE PADUA, Marsilio: "*Defensor pacis*", en ORY, Pascal: *Nueva historia de las ideas políticas*, Biblioteca Mondadori, Madrid, 1992.
- EBENSTEIN, William: "Doctrina del fascismo", en EBENSTEIN, William: *Los grandes pensadores políticos. De Platón hasta hoy*, Madrid, 1965, pp. 748-749.
- NOIRET, Serge: "La introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-1919: una frágil modernización democrática", en FORNER MUÑOZ, Salvador (Coord.): *Democracia, elecciones y modernización en Europa: siglos XIX y XX*, Cátedra, 1997, pp. 73-96.

## CONSULTAS ELECTRÓNICAS

- Espacio virtual de la Fundación Juan March:
  - o [www.march.es](http://www.march.es). Archivo hemerográfico del Profesor Juan J. Linz: *La Transición española en la prensa (1976-1987)*.
- Espacio virtual de la Universidad de Oviedo:
  - o [http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/pdf/La\\_Representacion\\_de\\_intereses.pdf](http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/pdf/La_Representacion_de_intereses.pdf). SCALONE, Antonino. "La representación de intereses en la doctrina alemana del Estado en el 1900 y la reflexión de J.H. Kaiser". En *Fundamentos, Vol. 3, La Representación Política* [PDF, 64 páginas]. Coordinador Francisco J. Bastida, traducción de María Valvidares Suarez, Universidad de Oviedo, 2004. (10-6-2016)
- Espacio virtual de Antonio García Trevijano:
  - o <http://www.diariorc.com/> (10-6-2016)
- Espacio virtual del MCRC de Alicante:
  - o <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2015/02/representacion-identidad-gerhard-leibholz.pdf> LEIBHOLZ, Gerhard: "Representación e identidad", en LEIBHOLZ, Gerhard: *Los problemas estructurales de la democracia moderna*, Karlsruhe, 1958, pp. 88-111. (10-6-2016)
  - o <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2015/03/el-estado-de-partidos.pdf> GARCIA PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986. (10-6-2016)
  - o <https://mcrcalicante.wordpress.com/2015/11/19/un-sistema-politico-como-el-espanol-alienta-la-corrupcion-susan-rose-ackerman/> Información sobre Susan Rose-Ackerman. (10-6-2016)
- Espacio virtual de WIKILEAKS: <https://wikileaks.org/> (10-6-2016)
  - o [https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1974MADRID06644_b.html) (10-6-2016)
  - o [https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833_b.html) (10-6-2016)
  - o [https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID01075\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID01075_b.html) (10-6-2016)

- [https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1976MADRID07342_b.html) (10-6-2016)
- [https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833\\_b.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/1975MADRID07833_b.html) (10-6-2016)